



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.010.03.2018
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	Jacek Romanowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/89/2018 z dnia 13.06.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Oddział Wojewódzki Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP Województwa Lubelskiego (dalej: OW ZOSP), ul. Szerbowskiego 6C, 20-012 Lublin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zarząd Wykonawczy OW ZOSP, jednoosobowy, Tadeusz Szyszko, Dyrektor Biura Oddziału od dnia 9.11.2009 r. (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W latach 2014-2015 dotacja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na przygotowanie jednostek ochotniczych straży pożarnych do działań ratowniczo-gaśniczych (dalej: dotacja MSWiA) została przekazana Ochotniczym Strażom Pożarnym (dalej: OSP) przez OW ZOSP zgodnie z przeznaczeniem wskazanym przez Zarząd Główny Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP (dalej: ZG ZOSP) i prawidłowo rozliczona. Środki finansowe przyznano głównie na zakup samochodów, sprzętu i umundurowania, wykorzystywanego w akcjach ratowniczo-gaśniczych oraz wyjściowego. Zdaniem NIK, udzielanie dofinansowania do zakupu mundurów strażackich wyjściowych nie przyczyniało się bezpośrednio do podniesienia gotowości bojowej jednostek OSP.

Badanie dokumentacji dotacji udzielonych 20 OSP wykazało, że w 18 przypadkach dofinansowanie do zakupu samochodów ratowniczo-gaśniczych, sprzętu, umundurowania i do remontu remiz przyznano zgodnie z zasadami określonymi przez ZG ZOSP. W dwóch przypadkach przyznano środki finansowe, pomimo że wniosek OSP o dofinansowanie zakupu sprzętu i umundurowania nie zawierał opinii Zarządu Powiatowego ZOSP, a we wniosku o dofinansowanie remontu remizy nie wskazano zakresu tego remontu.

Dwa objęte kontrolą zamówienia publiczne na dostawę samochodów ratowniczo-gaśniczych dla OSP przeprowadzone zostały w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych².

Projekt „Zabezpieczenie przeciwpożarowe i przeciwpowodziowe województwa lubelskiego poprzez zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych dla OSP”,

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.

² Dz.U. z 2017 r. poz.1579, ze zm., dalej: P.z.p.

współfinansowany ze środków finansowych Unii Europejskiej, został zrealizowany w 2017 r. zgodnie z umową o dofinansowanie i umowami z 43 partnerami. Osiągnięto zakładane wskaźniki produktu i rezultatu. Nie dochowano jednak należytej staranności przy prowadzeniu postępowania o zamówienie publiczne na dostawę samochodów ratowniczo-gaśniczych, co skutkowało obniżeniem przyznanego dofinansowania łącznie o 594,9 tys. zł. Skutki korekty finansowej nałożonej przez Instytucję Zarządzającą (dalej: IZ) zostały poniesione przez gminy, będące beneficjentami projektu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Rozdysponowanie i rozliczenie środków publicznych na funkcjonowanie OSP

1. Dotacja MSWiA

Opis stanu faktycznego

1.1. Na realizację zadania publicznego „Przygotowanie jednostek ochotniczych straży pożarnych do działań ratowniczo-gaśniczych”, ZG ZOSP przyznał dla OSP z terenu województwa lubelskiego nw. kwoty dotacji MSWiA (po zmianach):

- na 2014 r. 3.396,4 tys. zł, w tym 1.846,4 tys. zł na wydatki bieżące i 1.550 tys. zł na wydatki inwestycyjne,
- na 2015 r. 3.346 tys. zł, w tym 1.856 tys. zł na wydatki bieżące i 1.490 tys. zł na wydatki inwestycyjne.

Uchwałami z 18.02.2014 r. i 12.02.2015 r. Prezydium Zarządu Głównego ZOSP wskazało następujące przeznaczenie dotacji MSWiA na wydatki bieżące:

- dopłaty do zakupu umundurowania (1.249 tys. zł w 2014 r. i 1.200 tys. zł w roku 2015),
- dopłaty do zakupu sprzętu (244,2 tys. zł i 290,8 tys. zł),
- dopłaty do turniejów wiedzy pożarniczej (6,5 tys. zł i 7 tys. zł),
- dopłaty do obozów młodzieżowych drużyn pożarniczych (172,1 tys. zł i 173 tys. zł),
- dopłaty do zawodów sportowo-pożarniczych (17 tys. zł i 27 tys. zł),
- dopłaty do remontów remiz OSP (107,6 tys. zł i 108,2 tys. zł),
- szkolenia udzielania pierwszej pomocy (po 50 tys. zł).

Wydatki inwestycyjne miały być przeznaczone na dopłaty do zakupu samochodów ratowniczo-gaśniczych, motopomp i zestawów ratownictwa technicznego.

(dowód: akta kontroli str. 3-16a)

Informacje o możliwości ubiegania się o dotację i terminach składania zaopiniowanych wniosków o przyznanie dotacji Zarząd OW ZOSP wysyłał do jednostek OSP oraz zarządów gminnych ZOSP. Ponadto informacje o możliwości ubiegania się o dotacje MSWiA, zasady przyznawania i rozliczania dopłat do zakupu samochodów ratowniczo-gaśniczych, sprzętu i umundurowania oraz tabele z wykazem asortymentu i wysokością dopłat, OW ZOSP zamieszczał na swojej stronie internetowej.

(dowód: akta kontroli str. 28-31, 64, 79-86)

1.2. W 2014 r. o dotację z MSWiA ubiegało się 727 jednostek OSP, w tym 285 włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (dalej: ksrsg) i 442 funkcjonujące poza systemem. W 2015 r. wnioski o dotację z MSWiA złożyło 700 jednostek OSP, w tym 249 włączonych do ksrsg i 451 działających poza systemem.

Wszystkie wnioski złożone przez OSP zostały rozpatrzone i pozytywnie zaopiniowane przez Zarząd OW ZOSP. Ochotniczym strażom pożarnym przyznano dofinansowanie

w kwotach: 3.158,8 tys. zł w 2014 r. i 3.089 tys. zł w 2015 r., stanowiących 100% dotacji MSWiA przydzielonych przez ZG ZOSP (na dopłaty do zakupu samochodów ratowniczo-gaśniczych, motopomp, zestawów ratownictwa technicznego, umundurowania, sprzętu i remontu remiz) oraz odsetki od dotacji (8 tys. zł w 2014 r.), przeznaczone na remonty remizy.

Dotacja została w całości wykorzystana. W 2014 r. 659 jednostek OSP wykorzystano dotację w łącznej wysokości 3.158,8 tys. zł, w tym: 255 jednostek włączonych do ksrq (1.780,5 tys. zł) i 404 funkcjonujące poza systemem (1.378,3 tys. zł). W 2015 r. dotację wykorzystano 657 jednostek OSP (3.089 tys. zł), w tym 233 OSP włączone do ksrq (1.800,4 tys. zł) i 424 funkcjonujące poza systemem (1.288,6 tys. zł). W 2014 r. 68, a w 2015 r. 43 jednostki OSP zrezygnowały z wykorzystania dotacji bez podania powodów.

Z przeznaczonych przez Prezydium ZG ZOSP kwoty dotacji do zakupu umundurowania, w 2014 r. 65,3% (815,1 tys. zł), a w 2015 r. 69,5% (834,2 tys. zł) OSP wydatkowały na zakup mundurów do akcji ratowniczo-gaśniczych, a pozostała część na zakup mundurów wyjściowych.

W 2014 r. przyznano dofinansowanie do zakupu 18 lekkich samochodów ratowniczo-gaśniczych i czterech średnich, a w 2015 r. – do 17 lekkich, dwóch średnich i dwóch ciężkich. Do jednostek OSP włączonych do ksrq, w 2014 r. trafiło 16 samochodów (w tym cztery średnie), a w 2015 r. – 14 samochodów (w tym dwa średnie i dwa ciężkie).

Wszystkie jednostki OSP w województwie lubelskim były członkami ZOSP RP.

(dowód: akta kontroli str. 26, 32-63, 465)

1.3. Szczegółowym badaniem objęto dotacje przyznane 20 jednostkom OSP (dziewięciu włączonym do ksrq i 11 funkcjonującym poza systemem).

Dotacje dla 18 jednostek OSP przyznane zostały zgodnie z uchwałą nr 81/9/2014 Prezydium Zarządu Głównego ZOSP z dnia 18.02.2014 r. w sprawie zasad przyznawania dotacji do zakupu samochodów ratowniczo-gaśniczych oraz sprzętu i umundurowania dla OSP, a do remontu remiz – zgodnie z kryteriami Zarządu Głównego ZOSP z dnia 20.04.2012 r.

Decyzje o przyznaniu ww. dotacji podjęte zostały uchwałami Prezydium Zarządu OW ZOSP, na podstawie uzasadnionych wniosków OSP, pozytywnie zaopiniowanych przez zarządy gminne i powiatowe ZOSP, z wyjątkiem jednego wniosku, w którym brak było opinii Zarządu Powiatowego OSP. W jednym przypadku przyznano dotację na remont remizy, pomimo że jednostka nie uzasadniła wniosku z 21.02.2014 r., tj. nie wskazała zakresu remontu.

Dotacje na dopłaty do zakupu samochodów, sprzętu i umundurowania przyznawane były w wysokości zatwierdzonej uchwałami przez Prezydium Zarządu Głównego ZOSP, odpowiednio z dnia: 18.02.2014 r. i 12.02.2015 r. Jednostki OSP przekazały do OW ZOSP rozliczenie dotacji, tj. kopie faktur z adnotacją o źródłach finansowania oraz o wpisaniu sprzętu i umundurowania do księgi inwentarzowej OSP. Zakupów sprzętu i umundurowania jednostki OSP dokonywały w OW ZOSP.

W jednostkach OSP objętych badaniem NIK, OW ZOSP nie przeprowadził czynności kontrolnych w zakresie wykorzystania dotacji z MSWiA.

(dowód: akta kontroli str. 7-11, 17-25, 27, 65-76, 87-88, 168)

Dyrektor Biura Oddziału wyjaśnił, że środki finansowe z dotacji MSWiA przyznawano OSP bez względu na rolę w systemie ochrony przeciwpożarowej, na przynależność do ksrq, dyspozycyjność, czy ilość wyjazdów do zdarzeń. Zarząd OW ZOSP nie kategoryzował OSP, wszystkie traktowanie były jednakowo. Dotacje MSWiA

przyznawano na podstawie wniosków OSP, opiniowanych przez zarządy powiatowe i gminne ZOSP, które z uwagi na bezpośredni kontakt z jednostkami i ochotnikami najlepiej znały potrzeby poszczególnych OSP. Przy rozdziale dotacji na remonty remiz zakładano przyznanie jej jak największej liczbie jednostek. Z uwagi na niewielkie kwoty przydzielone przez Zarząd Główny ZOSP, dotacją MSWiA na remonty remiz OW ZOSP dzielił na wszystkie powiaty, proporcjonalnie do ilości jednostek OSP. Zarządy powiatowe ZOSP, na podstawie wniosków OSP, wskazywały jednostki, które powinny otrzymać dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 95-97, 428-433)

1.4. Nadzór nad wykorzystaniem środków publicznych sprawowany był poprzez analizę dokumentów z ich wykorzystania oraz wizytacje w jednostkach OSP. W 2014 r. w trzech jednostkach OSP przeprowadzono wizytacje w zakresie wykorzystania dotacji MSWiA (w jednym przypadku – dotacji udzielonej na remont remizy), a w 2015 r. – w 10 jednostkach (w tym w sześciu – dotacji na remont remiz). Według wyjaśnienia Dyrektora Biura Oddziału, wyboru jednostek do przeprowadzenia wizytacji dokonywano losowo z uwzględnieniem każdego rodzaju dotacji. Nie było wytycznych, które regulowałyby ilość ich przeprowadzania. OW ZOSP miał wgląd w dokumentację i posiada kserokopie dokumentacji potwierdzającej wykorzystanie dotacji, co jest rodzajem kontroli prawidłowości rozliczania dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 35, 47-48, 77, 89-90, 95-97, 425, 427)

1.5. OW ZOSP zrealizował na rzecz jednostek OSP następujące zamówienia na dostawę samochodów ratowniczo-gaśniczych, dofinansowanych z dotacji MSWiA:

- w 2014 r. na dostawę 10 lekkich samochodów ratowniczo-gaśniczych,
- w 2015 r. na dostawę 13 lekkich samochodów ratowniczo-gaśniczych.

Za przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych na dostawy ww. samochodów ratowniczo-gaśniczych, OW ZOSP nie pobierał prowizji od jednostek OSP ani gmin.

(dowód: akta kontroli str. 33, 63, 78, 91-94, 465)

Badanie ww. postępowań wykazało, że zostały przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z przepisami P.z.p. Umowy zawarto z wykonawcami, którzy złożyli najkorzystniejsze oferty. W 2014 r. OW ZOSP udzielił zamówienia jednemu wykonawcy na dostawę 10 samochodów o łącznej wartości 1.625,5 tys. zł, a w 2015 r. dwóm wykonawcom na dostawę 14 samochodów o wartości 2.019,3 tys. zł (w tym 13 współfinansowanych z dotacji MSWiA). Samochody zostały dostarczone do jednostek OSP w terminach określonych w umowach, tj. do 35 dni od dnia ich zawarcia.

Ogłoszenia o udzieleniu ww. zamówień publicznych przekazano Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich w terminie określonym w art. 43 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/17/WE, tj.:

- ogłoszenie o udzieleniu w dniach 13.10.2014 r. i 20.10.2014 r. zamówienia na dostawę 10 samochodów ratowniczo-gaśniczych przekazano w dniu 4.12.2014 r. (45 dni od zawarcia drugiej umowy);
- ogłoszenie o udzieleniu w dniach 14.10.2015 r. i 22.10.2015 r. zamówienia na dostawę 14 samochodów przekazano w dniu 15.12.2015 r. (54 dni od zawarcia drugiej umowy).

Zgodnie z art. 95 ust. 2 ustawy P.z.p (w brzmieniu obowiązującym w datach wszczęcia postępowań³), niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego zamawiający przekazuje ogłoszenie o udzieleniu zamówienia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej. Dyrektor Biura Oddziału podał, że w latach 2014-2015

³ Dz.U z 2013 r. poz. 907, ze zm.

dokładne terminy przekazania ogłoszenia o udzieleniu zamówienia określały jedynie przepisy europejskie. W okresie od września do grudnia biuro było zawsze bardzo obciążone pracą związaną z rozliczeniem dotacji, dlatego czynności te zostały wykonane w terminie przybliżonym do terminu ostatecznego, dwumiesięcznego.

(dowód: akta kontroli str. 98-167, 421, 423-424)

1.6. Zamówienia na umundurowanie i wyposażenie, kupowane przez jednostki OSP w OW ZOSP, dokonywane były w ramach działalności gospodarczej prowadzonej przez Oddział.

Zamówienia na umundurowanie (z dnia 27.03.2014 r. o wartości 28,5 tys. zł i z dnia 19.03.2015 r. o wartości 10,2 tys. zł) zrealizowane zostały w Wytwórni Umundurowania Strażackiego w Brzezinach, będącej Oddziałem ZOSP. OW ZOSP dokonał zakupu umundurowania, przyjął umundurowanie do magazynu, a następnie sprzedał jednostkom OSP z marżą.

Zgodnie z warunkami promesy dotacji do zakupu sprzętu i umundurowania, udzielonej OSP, jednostki ochotniczych straży pożarnych mogły otrzymać dotację przelewem na rachunek bankowy lub gotówką w kasie OW ZOSP. W przypadku zakupów sprzętu i umundurowania w sklepie OW ZOSP środki finansowe z dotacji MSWiA przekazywane były jednostkom OSP w formie gotówkowej.

Dyrektor Biura Oddziału wyjaśnił, że OW ZOSP nie był zamawiającym, ani też nie występował jako zamawiający w imieniu OSP. Jednostki OSP mogły dokonać wyboru dostawców. OW ZOSP, prowadząc działalność gospodarczą, oferuje produkty, na które posiada bardzo dobrą cenę. OSP wybierały produkty dostępne od ręki z możliwością przymierzenia, często przez całą delegację strażaków. Nie stawiano OSP warunków, gdzie mają realizować zakupy z dofinansowaniem ze środków MSWiA. Jednostki decydowały o wyborze źródeł zaopatrzenia w sprzęt i umundurowanie. W latach 2014-2015 nie stwierdzono przypadków realizacji zakupów ze środków dotacji poza magazynem OW ZOSP.

(dowód: akta kontroli str. 131-167, 421, 424, 245, 427, 465)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W dwóch przypadkach (z 20 badanych) Zarząd OW ZOSP przyznał jednostkom OSP dotację z MSWiA, pomimo niekompletnych danych we wnioskach o dofinansowanie:

- w 2014 r. przyznano OSP w Piaskach dotację w kwocie 3.000 zł do remontu remizy, pomimo niepodania zakresu remontu we wniosku o dofinansowanie;
- w 2015 r. przyznano OSP w Nasutowie 365 zł na zakup dwóch węży ssawnych, dwóch węży W-52 i czapki rogatewki, pomimo braku opinii Zarządu Powiatowego ZOSP.

Dyrektor Biura Oddziału wyjaśnił, że przyznanie ww. dofinansowania spowodowane było przeoczeniem braku opisu prac oraz niedopatrzaniem braku opinii Zarządu Powiatowego ZOSP. Najbardziej wiarygodna jest opinia zarządu gminnego, który bardzo dobrze zna potrzeby jednostki OSP.

(dowód: akta kontroli str. 22, 27, 35, 65-76, 95-97, 168)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwaga NIK dotyczy przyznawania jednostkom OSP, w ramach dotacji z MSWiA, dofinansowania do zakupu mundurów strażackich wyjściowych, wraz z koszulkami i czapkami. Wyposażenie członków OSP w umundurowanie galowe nie przyczyniało się do podniesienia gotowości bojowej jednostek OSP podczas działań ratowniczo-gaśniczych, lecz służyło wyłącznie uczestnictwu strażaków w oficjalnych uroczystościach.

2. Fundusze europejskie i wsparcie jednostek OSP z innych źródeł

2.1. W okresie objętym kontrolą OW ZOSP realizował projekt „Zabezpieczenie przeciwpożarowe i przeciwpowodziowe województwa lubelskiego poprzez zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych dla OSP” (dalej: Projekt), współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020, osi priorytetowej 6 „Ochrona środowiska i efektywne wykorzystanie zasobów”, działania 6.1 „Bezpieczeństwo ekologiczne”. OW ZOSP nie uczestniczył w realizacji programów i projektów finansowanych z innych źródeł.

Zgodnie z umową o dofinansowanie Projektu, zawartą 28.02.2017 r.⁴ pomiędzy Województwem Lubelskim a OW ZOSP:

- przedmiotem przedsięwzięcia był zakup 43 samochodów ratowniczo-gaśniczych (w tym 39 średnich i czterech ciężkich) wraz z wyposażeniem niezbędnym do prowadzenia akcji ratunkowej.
- celem projektu była poprawa stanu bezpieczeństwa ekologicznego województwa lubelskiego oraz zapobieganie degradacji środowiska naturalnego poprzez bardziej efektywne prowadzenie akcji ratowniczo-gaśniczych oraz szybsze i skuteczniejsze usuwanie skutków zagrożeń naturalnych i technicznych przez jednostki OSP,
- przyjęto następujące wskaźniki produktu:
 - a) liczba jednostek służb ratowniczych wyposażonych w sprzęt do prowadzenia akcji ratowniczych i usuwania skutków katastrof – 43,
 - b) liczba zakupionych wozów pożarniczych wyposażonych w sprzęt do prowadzenia akcji ratowniczych i usuwania skutków katastrof – 43,
- przyjęto dwa wskaźniki rezultatu:
 - a) kluczowy – liczba ludności odnoszących korzyści ze środków ochrony przed pożarami lasów – 36.750 osób,
 - b) programowy – liczba ludności odnoszących korzyści ze środków ochrony przed skutkami katastrof innych niż pożary i powódzie – 289.819 osób,
- określono następujące terminy realizacji projektu: rozpoczęcie 01.07.2016 r., zakończenie rzeczowe realizacji 31.12.2017 r., zakończenie finansowe realizacji 15.01.2018 r.,
- wartość projektu określono w wysokości 32.626,5 tys. zł, wydatki kwalifikowalne – 31.961,2 tys. zł, w tym wkład UE – 19.176,7 tys. zł, nie więcej niż 60% całkowitych wydatków kwalifikowalnych, wkład własny – 12.784,5 tys. zł, nie mniej niż 40% całkowitych wydatków kwalifikowalnych (z budżetu gmin – 12.783,2 tys. zł, wkład prywatny – 1,3 tys. zł)
- środki finansowe dla OW ZOSP na opracowanie studium wykonalności, dokumentacji przetargowej, promocję Projektu i zarządzanie Projektem, określono w wysokości 142,7 tys. zł, w tym 85,6 tys. zł stanowiło dofinansowanie UE, 55,8 tys. zł – środki finansowe gmin (beneficjentów) i 1,3 tys. zł środki prywatne;
- okres trwałości Projektu wynosił pięć lat od jego zakończenia.

(dowód: akta kontroli str. 169-272, 373)

2.2. Do OW ZOSP wpłynęło 78 wniosków OSP o udzielenie wsparcia w ramach Projektu w wysokości 35.263,7 tys. zł. Wyboru wniosków dokonano, biorąc pod uwagę kolejność zgłoszeń, pisemne zapewnienia o udzieleniu przez j.s.t. dotacji na zakup pojazdu, niekorzystanie przez OSP w ostatnich pięciu latach z dofinansowania ze środków Unii Europejskiej, liczbę wyjazdów do akcji ratowniczo-gaśniczych, rok

⁴ Umowa nr RPLU.06.01.00-06-0001/16-00 zmieniona aneksami nr 1, 2, 3 i 4 odpowiednio z dnia: 26.09.2017 r., 15.11.2017 r., 30.11.2017 r. i 7.12.2017 r. (dalej: umowa o dofinansowanie).

produkcji posiadanych przez OSP samochodów gaśniczych. O stosowanych kryteriach wyboru wniosków poinformowano wszystkie gminy pismem z dnia 13 lipca 2015 r.

Uchwałą Prezydium Zarządu OW ZOSP z 22.09.2015 r. zatwierdzono listę 43 jednostek OSP wytypowanych do zakupu samochodów w ramach Projektu, a uchwałą z 29.08.2016 r. lista została uaktualniona ze względu na wycofanie się z udziału w Projekcie niektórych partnerów. Z wybranych ostatecznie do dofinansowania 43 jednostek OSP, 39 było włączonych do ksrg.

(dowód: akta kontroli str. 273-296)

2.3. IZ przeprowadziła kontrolę Projektu w zakresie wyboru wykonawców w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w trybie:

- przetargu nieograniczonego na dostawę 43 samochodów ratowniczo-gaśniczych, w wyniku którego udzielono zamówienia na dostawę 36 samochodów,
- przetargu nieograniczonego na dostawę siedmiu samochodów ratowniczo-gaśniczych, w wyniku którego udzielono zamówienia na dostawę sześciu samochodów (na dostawę jednego samochodu nie wpłynęła żadna oferta),
- z wolnej ręki na dostawę jednego samochodu ratowniczo-gaśniczego.

W wyniku przeprowadzonej kontroli postępowania na dostawę siedmiu samochodów ratowniczo-gaśniczych, IZ nałożyła korektę finansową w wysokości 25% wartości kosztów kwalifikowalnych zamówienia, tj. w kwocie 991,4 tys. zł. Przyczyną nałożenia korekty było ustalenie krótszego terminu składania ofert od wymaganego. Termin ten nie został przedłużony, pomimo wprowadzenia istotnej modyfikacji treści ogłoszenia o zamówieniu, polegającej na zmianie terminu wykonania zamówienia z dnia 30.09.2017 r. na dzień 13.10.2017 r. W wyniku korekty dofinansowanie dla gmin pomniejszono o 594,9 tys. zł, z czego 484,3 tys. zł zostało zwrócone przez gminy, które pobrały zaliczki na realizację Projektu, a o kwotę 110,6 tys. zł pomniejszono dofinansowanie we wniosku o płatność.

Ponadto, w wyniku weryfikacji dokumentacji dotyczącej zamówienia na zarządzanie projektem, IZ pomniejszyła kwotę wydatków kwalifikowalnych na opracowanie dokumentacji przetargowej (49 tys. zł) o 25%, tj. o 12,2 tys. zł. Korekta została nałożona za nieprawidłowe sformułowanie kryteriów oceny ofert, tj. m.in. niezastosowanie obligatoryjnego kryterium „ceny” oraz ustalenie warunków udziału w postępowaniu w sposób zawężający konkurencję. W związku z powyższym, dofinansowanie zostało pomniejszone we wniosku o płatność o 7,3 tys. zł.

Główna księgową OW ZOSP podała, że partnerzy Projektu nie byli i nie będą obciążeni kosztami korekty wydatków kwalifikowalnych na opracowanie dokumentacji przetargowej, gdyż korekta dotyczyła zamówienia prowadzonego przez OW ZOSP.

(dowód: akta kontroli str. 301-313, 469-470)

2.4. Projekt został zrealizowany terminowo. Zakupu samochodów i płatności dokonano do końca 2017 r. Wskaźniki produktu zrealizowano w 100%. Beneficjentami Projektu były 43 gminy województwa lubelskiego, dla których zakupiono samochody przeznaczone do użytkowania przez 43 jednostki OSP funkcjonujące na terenie tych gmin. Kluczowy wskaźnik rezultatu zrealizowany został w 101%, a programowy – w 100,5%.

Wydatki na realizację Projektu wyniosły ogółem 32.626,5 tys. zł, koszty kwalifikowalne – 30.957,5 tys. zł, dofinansowanie ze środków UE – 18.574,5 tys. zł. Na zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych wydatkowano 32.483,8 tys. zł

(wydatki kwalifikowalne 30.827,1 tys. zł, dofinansowanie z UE – 18.496,2 tys. zł). Pozostałe wydatki (142,7 tys. zł, w tym kwalifikowalne 130,5 tys. zł) poniesiono na studium wykonalności Projektu (24,5 tys. zł), dokumentację przetargową (49 tys. zł), promocję (8,8 tys. zł) i koszty zarządzania Projektem (60,5 tys. zł).

Na współfinansowanie Projektu (przygotowanie, zarządzanie, promocję) Gminy przekazały OW ZOSP 77,4 tys. zł (po 1,8 tys. zł). OW ZOSP w wyniku oszczędności nie wykorzystał 21,6 tys. zł otrzymanych od partnerów Projektu (po 503 zł). Zgodnie z § 7 umowy partnerskiej z dnia 9 grudnia 2016 r., niewykorzystane środki finansowe powinny zostać zwrócone Partnerom najpóźniej po zakończeniu realizacji Projektu i jego rozliczeniu z Instytucją Zarządzającą RPO WL.

Główna księgową OW ZOSP wyjaśniła, że zaoszczędzone środki nie zostały dotychczas zwrócone gminom, gdyż Projekt nie jest zakończony. Trwają procedury rozliczenia z IZ.

Proces rozliczania Projektu odbywał się poprzez udostępniony przez IZ system teleinformatyczny SL2014. OW ZOSP składał wnioski o płatność wraz z dokumentami potwierdzającymi kwalifikowalność wydatków w terminach określonych w umowie. Pierwszy wniosek o płatność złożono w dniu 3.10.2017 r., po uzyskaniu zgody IZ na odroczenie terminu do czasu podpisania aneksu do umowy o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 203-272, 298-380, 466-470)

Umowy na dostawę samochodów w ramach Projektu zawarte zostały przez OW ZOSP, m.in. w imieniu i na rzecz gmin partnerskich, z wykonawcami wybranymi w postępowaniu o zamówienie publiczne. W umowach określono m.in. termin wykonania zamówienia oraz ustalono, że za datę wykonania uznaje się datę pisma o gotowości do przekazania sprzętu, a odbiór dokonany zostanie w terminie ustalonym przez strony. W przypadku zwłoki w realizacji umów ustalono kary umowne w wysokości 2% wartości niezrealizowanej części umowy. Analiza realizacji pięciu umów na dostawę ogółem 17 samochodów wykazała, że wykonawca zgłosił gotowość ich odbioru w terminie określonym w umowach. W harmonogramie ustalono, że odbiór samochodów nastąpi w terminie od 20 do 46 dni od zgłoszenia gotowości odbioru, faktyczny odbiór nastąpił od 24 do 76 dni od terminu zgłoszenia gotowości odbioru, określonego w umowach. OW ZOSP naliczył wykonawcy kary umowne w łącznej wysokości 1.561,5 tys. zł, za nieterminowe dostawy 17 samochodów ratowniczo-gaśniczych. Do zakończenia kontroli NIK, kary nie zostały wyegzekwowane.

Według wyjaśnienia Dyrektora ZW ZOSP, naliczono kary umowne od daty gotowości odbioru zawartej w umowie, a nie od daty wynikającej z harmonogramu, z powodu uzasadnionych wątpliwości co do rzeczywistej gotowości wykonawcy do wydania pojazdów. Wątpliwości te rozstrzygnie postępowanie sądowe, do którego OW ZOSP się przygotowuje w związku z uchylaniem się wykonawcy od zapłaty kar umownych.

(dowód: akta kontroli str. 434-462, 464)

2.5. W wyniku badania dokumentacji dotyczącej wyboru ośmiu wniosków OSP o dofinansowanie do zakupu samochodów w ramach Projektu stwierdzono, że:

- wnioski zawierały informacje o ilości wyjazdów ratowniczo-gaśniczych i o wieku posiadanych samochodów,
- zasadność potrzeb zgłaszanych we wnioskach o dofinansowanie weryfikowana była na podstawie opinii właściwych terytorialnie oddziałów gminnych i powiatowych ZOSP,

- do wniosków załączone były oświadczenia prezesów OSP lub wójtów o niekorzystaniu w ostatnich pięciu latach z dofinansowania z Unii Europejskiej do zakupu samochodu oraz sprzętu pożarniczego,
- do wniosków załączone były oświadczenia wójtów o zapewnieniu wymaganych środków własnych;
- OSP posiadały samochody wyprodukowane od 1976 r. (OSP w Goraju) do 1989 r. (OSP w Błażku i OSP w Jawidzu). Liczba wyjazdów jednostek do akcji ratowniczo-gaśniczych wynosiła od 15 (OSP w Hańsku) do 42 (OSP w Błażku) w 2014 r. i od 12 (OSP w Hańsku) do 37 (OSP w Brzezinach) w 2015 r.

Według wyjaśnienia Dyrektora Biura Oddziału, współpracowano z PSP w zakresie wyboru jednostek do przyznania dofinansowania na zakup samochodów oraz sprzętu i umundurowania. Przyznanie dofinansowania było uzgadniane na posiedzeniach Zarządów Oddziałów Powiatowych ZOSP i Zarządu OW ZOSP, tj. organów kompetentnych do podejmowania decyzji w ww. sprawach. W skład Zarządów Powiatowych wchodzi m.in. Komendanci Powiatowy PSP, a w Zarządzie Wojewódzkim członkiem prezydium jest Komendant Wojewódzki PSP. Ponadto w dokumentacji otrzymywanej od OSP były opinie komendantów powiatowych o zasadności i potrzebie zakupu samochodów, które były uwzględniane przez OW ZOSP przy przydziale samochodów.

(dowód: akta kontroli str. 285-289, 293-295, 297, 425, 427)

Badanie ośmiu umów partnerskich⁵ dotyczących realizacji Projektu, zawartych pomiędzy OW ZOSP a ww. gminami wykazało, że partnerzy zakupili wyszczególnione w umowach samochody ratowniczo-gaśnicze o łącznej wartości 5.751,4 tys. zł. W terminie określonym w umowach dokonali odbioru samochodów, zapłaty i przekazania w nieodpłatne użytkowanie jednostkom OSP. Przedłożyli dokumentację wymaganą do rozliczenia otrzymanej dotacji, tj. wnioski o płatność wraz z: fakturami, protokołami odbioru, potwierdzeniami zapłaty, dokumentami przyjęcia środka trwałego, umowami przekazania samochodów w nieodpłatne użytkowanie jednostkom OSP.

Z badanych ośmiu gmin, trzy zobowiązane były do zwrotu części dofinansowania w związku z korektą nałożoną przez IZ (opisaną w pkt 2.3 niniejszego wystąpienia). Ww. zwrotu (po 96,9 tys. zł) dokonały w dniach 20 i 28 grudnia 2017 r.

W wyniku realizacji zadania beneficjenci osiągnęli zakładane wskaźniki produktu i rezultatu. Do zakończenia kontroli NIK, OW ZOSP nie skorzystał z określonego w § 11 ust. 1 umowy partnerskiej prawa kontroli beneficjenta w zakresie wykorzystania sprzętu oraz zabezpieczenia trwałości finansowej Projektu.

Dyrektor Biura Oddziału OW ZOSP wyjaśnił, że na bieżąco prowadził nadzór i kontrolę prawidłowości składanych dokumentów przez wszystkich 43 partnerów, w formie wymaganej przez IZ. W efekcie tej weryfikacji danych składane dokumenty były akceptowane i zatwierdzane przez IZ. OW ZOSP monitorował poprawność wszystkich etapów realizacji Projektu oraz dokumentację potrzebną do zabezpieczenia trwałości Projektu. Pięcioletni okres trwałości Projektu liczony jest od końca marca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 381-420, 425, 427)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁵ Umowa partnerska dotycząca realizacji projektu „Zabezpieczenie przeciwpożarowe i przeciwpowodziowe województwa lubelskiego poprzez zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych dla OSP” zawarta w dniu 9.12.2016 r. pomiędzy OW ZOSP (Partner Wiodący) a 43 gminami (Partnerzy Projektu), zmieniona aneksami: nr 1/2017 z 13.02.2017 r., nr 2/2017 z 1.09.2017 r., nr 3/2017 z 2.10.2017 r., nr 4/2017 z 22.12.2017 r. (dalej: umowa partnerska).

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że przy prowadzeniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę samochodów ratowniczo-gaśniczych, finansowaną ze środków publicznych, doszło do naruszenia przepisów P.z.p., co skutkowało nałożeniem korekt finansowych przez IZ. W wyniku tych korekt zmniejszeniu uległy wydatki kwalifikowalne i kwota dofinansowania, a sześć gmin (partnerów Projektu) musiało wydatkować z własnych środków łącznie o ok. 600 tys. zł więcej niż zakładały, przystępując do realizacji Projektu.

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 Kontroli⁶ 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
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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 28 września 2018 r.

Kontroler
Jacek Romanowski
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
Podpis

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: ustawa o NIK.