



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.010.04.2018
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
Kontrolerzy	1. Artur Bokiniec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/70/2018 z dnia 28.05.2018 r. 2. Janusz Gosik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/71/2018 z dnia 28.05.2018 r. (dowód: akta kontroli, tom I str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Goraj, ul. Bednarska 1, 23-450 Goraj (dalej: Urząd lub UG)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Antoni Łukasik, Wójt Gminy Goraj, od dnia 5.12.2014 r. Poprzednio Wójtem Gminy Goraj był Czesław Małyшек. (dowód: akta kontroli, tom I str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹, że w Gminie Goraj zapewnione zostało finansowanie działalności ochotniczych straży pożarnych (dalej: OSP), zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej².

Badanie wydatków w kwocie 91,7 tys. zł wykazało, że zostały poniesione na cele określone w uchwałach budżetowych Rady Gminy Goraj i zgodnie z obowiązującymi przepisami, z wyjątkiem kwoty 0,6 tys. zł, wydatkowanej na wypłatę ekwiwalentów za udział w akcjach ratowniczych 17 strażaków niemających aktualnych badań lekarskich. Dotacje udzielone jednostkom OSP zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem oraz prawidłowo rozliczone, a niewykorzystane kwoty terminowo zwrócono do budżetu Gminy.

Gmina nie weryfikowała zasadności wypłaty ekwiwalentu pod kątem spełnienia przez strażaków wymogów udziału w tych akcjach, pomimo posiadania aktualnych danych w tym zakresie.

Informacje o dofinansowaniu jednostek OSP z innych źródeł jednostek, m.in. z dotacji z budżetu państwa, gmina pozyskiwała wówczas, gdy jednostki OSP zwracały się o dofinansowanie ich wkładów własnych.

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 2018 r. poz. 620.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Działania Gminy na rzecz optymalizacji funkcjonowania jednostek OSP

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2014-2017 w Gminie Goraj (dalej: Gmina) funkcjonowało dziewięć jednostek ochotniczej straży pożarnej (dalej: OSP), mających siedzibę w miejscowościach: Goraj, Gilów, Hosznia Abramowska, Hosznia Ordynacka, Majdan Abramowski, Jędrzejówka, Wólka Abramowska, Zagrody i Kondraty. Ponadto przy jednostce w Goraju działała młodzieżowa drużyna pożarnicza. W ramach OSP nie zostały wyodrębnione jednostki ratowniczo-gaśnicze. Nie zostały powołane gminne zawodowe straże pożarne lub terenowa służba ratownicza.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 18-81, 101, tom II str. 453-475)

2. Nadzór i realizację zadań wynikających z ustawy o ochronie przeciwpożarowej powierzono – na podstawie umów zleceń³ – członkowi OSP w Goraju. Do jego zadań należało m.in. zapewnienie i prowadzenie szkoleń członków ochotniczych straży pożarnych, organizowanie raz w roku ćwiczeń na obiektach, nadzorowanie przygotowania jednostek do zawodów sportowo-pożarniczych, propagowanie wśród społeczeństwa zasad ochrony przeciwpożarowej, organizowanie zespołów do prowadzenia kontroli stanu ochrony przeciwpożarowej, współudział w organizowaniu młodzieżowych drużyn pożarniczych, uczestniczenie i reprezentowanie OSP w organach samorządowych, przedstawianie organom władz samorządowych wniosków w sprawach ochrony przeciwpożarowej.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 6-17, 115, tom II str. 85)

3. Spośród dziewięciu OSP funkcjonujących w Gminie Goraj, jedna (OSP w Goraju) została włączona na czas nieokreślony do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (dalej: ksrg), na podstawie porozumienia z dnia 1.03.2002 r. zawartego pomiędzy Zarządem Gminy, OSP w Goraju i Komendantem Powiatowym PSP w Biłgoraju⁴.

Według pkt 2 porozumienia, do zadań ratowniczych jednostki należało m.in.: prowadzenie działań gaśniczych, ratownictwa technicznego, chemiczno-ekologicznego, medycznego oraz walki z klęskami żywiołowymi w zakresie wynikającym z możliwości sprzętowo-technicznych i wyszkolenia jednostki; informowanie społeczeństwa o występujących zagrożeniach, współpraca z organami administracji samorządowej.

Warunki utrzymania stanu gotowości bojowej, określone w pkt 4 porozumienia, dotyczyły:

- utrzymania w pełnej gotowości bojowej samochodów pożarniczych i ich wyposażenia, m.in. zobowiązano Zarząd Gminy Goraj do zaopatrzenia w paliwo, wyposażenie jednostki w sprzęt ratowniczo-gaśniczy, obsadę co najmniej czterech kierowców, OSP miała zapewnić sprawność techniczną sprzętu;
- przygotowania ratowników do działań ratowniczo-gaśniczych, m.in. zapewnienie udziału w szkoleniach i ćwiczeniach organizowanych przez Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Biłgoraju (dalej: KP PSP);
- przebiegu alarmowania, m.in. zobowiązano OSP do przekazywania minimum raz w tygodniu drogą radiową lub telefonicznie informacji o stanie gotowości bojowej i sprawności urządzeń radiowych, informowania każdorazowo

³ Umowy zlecenia: nr 91/13 z dnia 2.09.2013 r., nr 78/14 z dnia 1.09.2014 r., nr 106.2015 z 1.09.2015 r. oraz nr 1.2017 z 2.01.2017 r.

⁴ Porozumienie zmienione aneksem z 10.12.2004 r. i 19.02.2018 r. w zakresie sił i środków, jakimi dysponowało OSP.

o wycofaniu i wprowadzeniu do podziału bojowego posiadanych pojazdów gaśniczych i sprzętu silnikowego oraz do zgłaszania każdego wyjazdu samochodów gaśniczych poza siedzibę OSP.

Alarmowanie jednostki przez KP PSP w Biłgoraju i dysponowanie do udziału w akcjach odbywało się za pomocą systemu selektywnego alarmowania.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 101-102)

Dane zawarte w porozumieniu dotyczące wyposażenia OSP w Goraju i procedur powiadamiania były zgodne z danymi zawartymi w powiatowym planie ratowniczym. W planie ujęto również informacje o sprzęcie posiadanym przez pozostałe jednostki OSP z terenu Gminy Goraj, nienależące do ksrg.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 118-174)

Według wyjaśnienia Wójta Gminy, jednostka OSP Goraj utrzymuje gotowość bojową dobową, jako jedyna spełnia kryteria do udziału w akcjach ratowniczo-gaśniczych i jest najlepiej wyposażona w sprzęt i umundurowanie przeciwpożarowe. OSP w Hoszni Ordynackiej, planowana jest do włączenia do ksrg w 2019 r., obecnie jest wyposażona. Członkowie pozostałych jednostek nie posiadają stosownych uprawnień i jednostki te nie biorą udziału w akcjach.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 297)

4. Ewidencję członków OSP, zaświadczeń o badaniach lekarskich i szkoleń, prowadzono w aplikacji udostępnionej przez KP PSP. Informacje o liczbie członków OSP i akcjach ratowniczych, w których OSP brała udział, wykazywane były też w przedkładanych do UG sprawozdaniach z działalności, stanowiących załącznik do protokołów z walnych zebrań członków OSP.

Łączna liczba zwyczajnych członków OSP w Gminie wynosiła w 2014 r. 197, w 2015 r. – 208, w 2016 r. – 253, w 2017 r. – 256.

Strażacy OSP byli ubezpieczeni grupowo, wg wyjaśnienia Wójta Gminy, dopiero od 2018 r. firma ubezpieczeniowa wymaga imiennych zgłoszeń strażaków do ubezpieczenia.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 18-81, 101, 297-298)

W latach 2014-2017 (wg stanu na 31 grudnia każdego roku) uprawnionych do udziału w akcjach ratowniczych było odpowiednio w:

- OSP Goraj 21, 17, 20 i 21 strażaków;
- OSP Hosznia Ordynacka – siedmiu (w latach 2014-2015), 13 i 12 strażaków;
- OSP Kondraty – trzech, sześciu (w latach 2015-2016) i siedmiu strażaków;
- OSP Gilów – czterech (w latach 2014-2015), jeden i dwóch strażaków,
- OSP Hosznia Abramowska – dwóch (w latach 2014-2016) i jeden strażak w 2017 r.,
- OSP Jędrzejówka – dwóch w latach 2016-2017, w pozostałych latach nie było uprawnionych strażaków; bezpośredni udział w akcji ratowniczej w 2016 r. brało pięciu strażaków;
- OSP Wólka Abramowska – jeden w latach 2016-2017, w pozostałych latach nie było uprawnionych strażaków,
- OSP Majdan Abramowski i OSP Zagrody – nie było strażaków uprawnionych do udziału w akcjach⁵.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 19-85, 103-106, 296, 298, tom II str. 283-288)

5. Na koniec 2017 r. 89 członków OSP z terenu gminy Goraj ukończyło szkolenie podstawowe (28 w OSP Goraj i od 3 do 14 w pozostałych jednostkach),

⁵ Wg wyjaśnienia Wójta Gminy, strażacy ochotnicy z tych jednostek odmawiają udziału w szkoleniach i poddaniu się badaniom.

33 – szkolenie ratownictwa technicznego, siedmiu – szkolenie dowódców, ośmiu – szkolenie kierowcy.

Na koniec 2017 r. OSP Goraj, włączona do kserg, spełniała standardy wyszkolenia wyznaczone przez Komendanta Głównego PSP:

- 15 członków OSP ukończyło szkolenia podstawowe jednoetapowe, 17 szkolenie strażaków ratowników I część i 12 – część II,
- dziewięciu członków ukończyło szkolenia dowódcy, a pięciu – szkolenie naczelników,
- ośmiu strażaków ukończyło kurs kwalifikowanej pierwszej pomocy,
- czterech członków OSP ukończyło kurs kierowcy – konserwatora sprzętu,
- 21 strażaków ukończyło szkolenie z zakresu ratownictwa technicznego.

Urząd Gminy w Goraju w okresie objętym kontrolą nie organizował szkoleń dla członków OSP. Wyplacono ekwiwalenty za udział strażaków w szkoleniach i ćwiczeniach organizowanych przez PSP (16,1 tys. zł) oraz dofinansowano udział pięciu członków OSP w Goraju i dwóch w Hoszni Ordynackiej w szkoleniach z zakresu udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej (650 zł).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 86-90, tom II str. 37-42, 85)

6. W prowadzonej w Urzędzie Gminy ewidencji środków trwałych i wyposażenia ujęte zostały składniki majątku, przekazanego OSP w użytkowanie, w tym budynki remiz, środki transportu oraz wyposażenie zakupione przez Gminę. Sposób prowadzenia tej ewidencji umożliwił wyodrębnienie majątku poszczególnych OSP. Łączna wartość środków trwałych ujętych w ww. ewidencji na 31.03.2018 r. wyniosła 2.333,1 tys. zł. W ewidencji nie ujmowano składników wyposażenia zakupionych przez OSP bez udziału środków finansowych z budżetu Gminy lub otrzymanych w formie darowizny.

(dowód akta kontroli, tom I str. 93-100, tom II str. 136-138, 437-440)

7. Działania Urzędu mające na celu zachęcanie mieszkańców Gminy do społecznej działalności w ramach jednostek OSP polegały na współorganizowaniu wraz z OSP corocznie zawodów strażackich. Ponadto w Zespole Szkół w Goraju organizowane były konkursy wiedzy pożarniczej, przy udziale środków finansowych z budżetu Gminy. Tematy związane z podejmowaniem działalności społecznej, w tym wstępowania w szeregi OSP były poruszane na zebraniach wiejskich.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 91-92)

8. W Urzędzie Gminy nie gromadzono informacji o otrzymanych przez OSP dotacjach ze środków finansowych, będących w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: dotacja MSWiA), dotacjach na zapewnienie gotowości bojowej jednostek ochrony przeciwpożarowej działających w ramach systemu kserg (dalej: dotacje kserg), środkach z zakładów ubezpieczeń i innych źródeł oraz o ich wykorzystaniu.

Wójt Gminy wyjaśnił, że w większości przypadków Gmina posiadała wiedzę o przyznaniu ww. środków finansowych dla OSP, gdyż przyznanie środków zewnętrznych warunkowane było posiadaniem udziału własnego i jednostki OSP zwracały się do Gminy o dofinansowanie ich wkładów własnych. Ponadto jednostki OSP, realizujące remonty remiz, były zobowiązane powiadomić o tym fakcie Gminę (właściciela nieruchomości) i uzgodnić z nim warunki prowadzenia robót.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 91-92)

9. Zgodnie z uchwałami budżetowymi Rady Gminy Goraj i sprawozdaniami z wykonania wydatków budżetowych, wydatki na finansowanie OSP zaplanowane zostały w wysokości:

- 181,1 tys. zł w 2014 r., z których wykorzystano 169 tys. zł (93,3% planu), z tego 15,2 tys. zł (100% planu) na dotacje na zadania inwestycyjne, 131,4 tys. zł (92,3% planu) na świadczenia i wydatki rzeczowe, a 22,4 tys. zł (95,5%) na wydatki majątkowe UG,
- 137 tys. zł w 2015 r., z których wykorzystano 123,1 tys. zł (89,8% planu), na świadczenia i wydatki rzeczowe UG,
- 126,2 tys. zł w 2016 r., z których wykorzystano 116,7 tys. zł (92,5% planu) na świadczenia i wydatki rzeczowe,
- 949,5 tys. zł w 2017 r., z których wykorzystano 927 tys. zł (97,6% planu). Dotacje dla OSP na wydatki bieżące wyniosły 11,3 tys. zł (97,9% planu), dotacje na wydatki majątkowe 42,8 tys. zł (85,6%), świadczenia i wydatki rzeczowe UG – 133,2 tys. zł (90,5%), wydatki majątkowe współfinansowane ze środków UE – 739,7 tys. zł (99,9%).

W 2017 r. Gmina Goraj otrzymała środki finansowe z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 (dalej: RPO WL) na dofinansowanie zakupu średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego w ramach realizacji projektu „Zabezpieczenie przeciwpożarowe i przeciwpowodziowe województwa lubelskiego poprzez zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych dla OSP” w kwocie 442,2 tys. zł oraz zaciągnęła pożyczkę na ten cel z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (280 tys. zł). Źródłem finansowania pozostałych wydatków były dochody własne j.s.t.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 79-85, 148-164)

Wójt Gminy Goraj wyjaśnił, że plan wydatków budżetowych w rozdziale 75412 – Ochotnicze straże pożarne nie był wykonany w 100%, gdyż niemożliwe było skalkulowanie planu wydatków na ekwiwalent za udział w akcjach czy usługi remontowe. Wydatki te planowane były na podstawie planu z poprzedniego roku budżetowego. Ponadto posiadany przez OSP sprzęt jest wyeksploatowany i w każdej chwili może nastąpić awaria, na usunięcie której muszą być zabezpieczone środki w budżecie gminy.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 78-84, 85, 461-464)

W 2017 r. z budżetu Gminy udzielono n.w. dotacji celowych na zadania bieżące:

- OSP w Gilowie przyznano 3 tys. zł, na podstawie umowy z 1.09.2017 r., na dofinansowanie remontu strażnicy. Środki finansowe zostały wydatkowane na wymianę pokrycia dachowego i częściowo konstrukcji dachu. Łączny koszt zadania wyniósł 10,5 tys. zł, 7,5 tys. zł sfinansowano z dotacji MSWiA, a 2,9 tys. zł z dotacji z Gminy Goraj. Niewykorzystana kwota (134,20 zł) została zwrócona do UG;
- OSP w Hoszni Ordynackiej przyznano 3,5 tys. zł (umowa z 1.09.2017 r.) na dofinansowanie remontu strażnicy i zakup sześciu latarek oraz 50 zł (umowa z 3.11 2017 r.) na koszty szkolenia z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy. Środki finansowe zostały wykorzystane na ww. cele. Wydatki na remont pomieszczeń strażnicy (garaży) wyniosły 38,5 tys. zł, z tego 3,5 tys. zł sfinansowano z dotacji z Gminy Goraj, 35 tys. zł z dotacji MSWiA. Koszt zakupu sześciu latarek wyniósł 821,98 zł, z czego 800 zł pochodziło z dotacji MSWiA, a 21,98 zł – z dotacji z j.s.t. Łączny koszt szkolenia dwóch osób z zakresu pierwszej pomocy wyniósł 600 zł, kwota 550 zł pochodziła z dotacji MSWiA, 50 zł z Gminy Goraj. Niewykorzystane środki (14,02 zł) zostały zwrócone do UG;
- OSP w Kondratach przyznano 886 zł na dofinansowanie zakupu czterech latarek i jednego ubrania specjalnego (umowa z 1.09.2017 r.). Środki finansowe zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Koszt zakupu ubrania i latarek wyniósł 2.786 zł, kwota 1.900 zł pochodziła z dotacji MSWiA;

- OSP w Zagrodach przyznano 1 tys. zł na dofinansowanie remontu strażnicy (umowa z 1.09.2017 r.). Dotację przeznaczono na wymianę okien. Łączny koszt zadania wyniósł 11 tys. zł, pozostała kwota (10 tys. zł) pochodziła z dotacji MSWiA;
- OSP w Goraju przyznano 3 tys. zł (umowa z 1.09.2017 r.) na dofinansowanie remontu strażnicy. Środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Koszt zadania wyniósł 33,1 tys. zł, kwota 30 tys. zł pochodziła z dotacji ksrg, a 0,1 tys. zł z własnych środków finansowych OSP.
(dowód: akta kontroli, tom II str. 1-75, 78-84, 86-118, 139-164, 441-444)

Dotacje na zadania inwestycyjne udzielone zostały:

- OSP w Goraju w kwocie 13,7 tys. zł (umowa z 1.10.2014 r.) na zakup i montaż dwóch bram do garażu strażackiego. Łączny koszt wykonania zadania wyniósł 16,7 tys. zł, kwota 3 tys. zł pochodziła z dotacji MSWiA;
- OSP w Wólce Abramowskiej w kwocie 1,5 tys. zł (umowa z 30.12.2014 r.) na dofinansowanie zakupu linii gaśniczej. Łączny koszt zakupu wyniósł 3,5 tys. zł, kwota 2 tys. zł pochodziła z dotacji z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego;
- OSP w Hoszni Ordynackiej w kwocie 50 tys. zł (umowa z 30.11.2017 r.) na dofinansowanie zakupu lekkiego samochodu ratowniczo-gaśniczego. Koszt zakupu samochodu wyniósł 287,8 tys. zł, kwota 150 tys. zł pochodziła z dotacji MSWiA, 42,8 tys. zł – z dotacji z Gminy Goraj, 95 tys. zł – z dochodów firm ubezpieczeniowych. Niewykorzystana kwota dotacji z j.s.t. (7,2 tys. zł) została zwrócona do UG. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na zakup samochodu zostało przeprowadzone przez OSP w Hoszni Ordynackiej.

Analiza dokumentów dotyczących przyznania, przekazania i rozliczenia dotacji (69,3 tys. zł) wykazała, że umowy dotacji zawierały elementy wymagane w art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶. Rozliczenia dotacji zostały złożone w terminie określonym w umowach w sprawie ich udzielenia. Dotowane jednostki terminowo dokonały zwrotu niewykorzystanych środków finansowych. W badanym okresie nie wystąpiły przypadki odmowy przyznania dotacji OSP.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 78-84, 85, 119-124, 135, 461-464)

Wydatki poniesione bezpośrednio przez UG na funkcjonowanie OSP (153,8 tys. zł w 2014 r., 123,1 tys. zł w 2015 r., 116,7 tys. zł w 2016 r., 872,9 tys. zł w 2017 r.) przeznaczone zostały głównie na:

- zakup umundurowania (11,9 tys. zł w 2014 r., 8,6 tys. zł w 2015 r., 9 tys. zł w 2016 r., 10,1 tys. zł w 2017 r.),
- zakup paliw do samochodów OSP (odpowiednio: 8,3 tys. zł, 9,3 tys. zł, 7 tys. zł, 10,7 tys. zł),
- zakupy sprzętu przeciwpożarowego (4,8 tys. zł, 5,5 tys. zł, 5,9 tys. zł, 1,4 tys. zł),
- zatrudnienie kierowców (52,6 tys. zł, 48,5 tys. zł, 42,3 tys. zł, 41,4 tys. zł),
- ekwiwalent za udział w akcjach ratowniczych i szkoleniach (6,6 tys. zł, 5,8 tys. zł, 7,6 tys. zł, 10,7 tys. zł),
- ubezpieczenie grupowe strażaków (po 3,8 tys. zł w każdym roku),
- zakup środka transportu dla OSP w Goraju (739,7 tys. zł w 2017 r.).
- przebudowę garażu OSP w Kondratach (22,4 tys. zł w 2014 r.)

Zakupione środki trwale zostały zaewidencjonowane w prowadzonej w Urzędzie ewidencji środków trwałych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 296, 298, tom II str.85-118, 170-209, 427, 437-440)

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

W okresie kontrolowanym w Gminie nie były opracowane procedury i zasady określające zasady wydatkowania środków finansowych pochodzących z budżetu gminy na funkcjonowanie jednostek OSP. W tym zakresie wykorzystywano przepisy m.in. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷, ustawy o ochronie przeciwpożarowej, ustawy o finansach publicznych i ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸. Stosowano m.in. następujące zasady wydatkowania środków finansowych:

- wydatki bieżące ponoszono na podstawie przedkładanych przez OSP faktur i wniosków o wypłatę ekwiwalentów, w granicach kwot określonych w planie finansowym,
- dotacje celowe przekazywano na podstawie umów, zawieranych z OSP po wprowadzeniu stosownych zmian w budżecie Gminy przez Radę Gminy.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 2-74, 85, 135)

Nadzór nad wykorzystaniem przez Jednostki OSP środków publicznych otrzymanych z gminy Goraj prowadzono w szczególności poprzez weryfikację sprawozdań z wykorzystania dotacji i dowodów zakupu załączonych do rozliczeń. W 2015 r. została przeprowadzona inwentaryzacja majątku OSP (budynki, samochody). Pracownicy Urzędu uczestniczyli w przekazywaniu zakupionych z budżetu Gminy składników majątku dla OSP oraz w odbiorach robót remontowo budowlanych finansowanych ww. środkami.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 136-138, 165-169, 437-440)

10. Badaniem objęto wydatki UG poniesione na zakup paliwa dla OSP, badania lekarskie i wypłatę ekwiwalentów w kwocie ogółem 22,4 tys. zł.

Zarządzeniami Wójta Gminy Goraj z dnia: 30.12.2014 r. i 29.12.2017 r. wprowadzono normy zużycia paliw płynnych dla pojazdów z urządzeniami silnikowymi eksploatowanymi przez OSP. Normy te ustalone zostały na podstawie dokumentacji technicznej pojazdów.

Badanie wydatków na zakup paliwa w kwocie 7,1 tys. zł (20,1% wydatków poniesionych w latach 2014-2017 na ten cel) wykazało, że zużycie paliwa rozliczono zgodnie z normami ustalonymi w zarządzeniu Wójta Gminy, na podstawie kart pracy pojazdów.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 210-215, 219-291, 292-295)

Badanie wydatków na badania lekarskie strażaków OSP w kwocie 3,2 tys. zł (44,4% wydatków ogółem na ten cel) wykazało, że środki finansowe wydatkowano na podstawie rachunków przedłożonych przez podmiot medyczny, z którym Gmina zawarła umowę na wykonywanie świadczeń zdrowotnych z zakresu medycyny pracy oraz przez inne podmioty medyczne, wykonujące specjalistyczne badania lekarskie.

Na podstawie analizy dokumentów dotyczących ważności badań lekarskich kierowców OSP stwierdzono, że 17 strażaków ochotników (dziewięciu z OSP Goraj i ośmiu z OSP w Hoszni Ordynackiej), biorących udział w akcjach ratowniczo-gaśniczych w latach 2014-2016, nie miało ważnych badań lekarskich. W przedłożonej do kontroli dokumentacji nie było skierowań na badania, wystawionych dla ww. strażaków. Nie prowadzono też ewidencji wydanych skierowań. Wg wyjaśnienia Wójta Gminy, na polecenie KP PSP w Biłgoraju prowadzono ewidencję wydanych zaświadczeń na stronie internetowej⁹, a obecnie

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

⁹ Adres: www.does.google.com Aktywność tej strony obecnie wygasła.

ewidencja zaświadczeń lekarskich i szkoleń w formie wykazów przesyłana jest raz na pół roku do KP PSP.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 296, 298, tom II str. 341-350, 351-420)

Rada Gminy Goraj, uchwałą Nr XV/101/16 z dnia 3.03.2016 r., ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego przysługującemu członkom ochotniczych straży pożarnych z terenu gminy Goraj uczestniczących w działaniach ratowniczych w wysokości 12 zł za każdą godzinę udziału, w szkoleniach pożarniczych organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Goraj – w wysokości 6 zł za każdą godzinę udziału. Poprzednio obowiązywała uchwała Nr XXX/152/08 z dnia 15.12.2008 r., w której wysokość ekwiwalentu określono w wysokości odpowiednio: 10 zł i 5 zł. Obowiązujące ww. stawki ekwiwalentów były zgodne z art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

Analiza ekwiwalentów na kwotę 12,1 tys. zł wykazała, że wypłacano je wyłącznie za udział w szkoleniach w kwocie (7,2 tys. zł) i akcjach ratowniczych (4,9 tys. zł). Ekwiwalenty naliczono według stawek uchwalonych przez Radę Gminy. Wypłat dokonywano na podstawie wniosków złożonych przez OSP. Udział w akcjach ratowniczo-gaśniczych był każdorazowo potwierdzany przez KP PSP w Biłgoraju. WUG nie weryfikowano natomiast spełnienia przez strażaków ratowników warunków udziału w akcjach ratowniczo-gaśniczych, wskutek czego wypłacono 30 ekwiwalentów (w kwocie ogółem 610,03 zł) za udział w akcjach ratowniczych strażaków, niemających aktualnych badań lekarskich.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 76-77, 296-340, 458-460, 465-466)

11. W badanym okresie Gmina nie przeprowadzała postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na zakupy i remonty związane z funkcjonowaniem OSP. Zakupu średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego dla OSP w Goraju dokonano w ramach projektu „Zabezpieczenie przeciwpożarowe i przeciwpowodziowe województwa lubelskiego poprzez zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych dla OSP”, realizowanego na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy Instytucją Zarządzającą Zarządem Województwa Lubelskiego i Zarządem Wojewódzkim Związku OSP w Lublinie oraz umowy partnerskiej¹⁰. Zamówienie publiczne na dostawę samochodu zostało przeprowadzone przez Zarząd Wojewódzki Związku OSP, zgodnie z postanowieniami ww. umowy. Stosownie do § 6 ust. 3 i § 7 ust. 1 umowy, Gmina zobowiązana została do dokonania płatności za usługi związane z przygotowaniem projektu oraz jego promocją, w tym koszty opracowania studium wykonalności oraz dokumentacji przetargowej, w kwocie 1,3 tys. zł.

W Urzędzie Gminy Goraj nie zostały opracowane zasady i procedury dotyczące realizacji zamówień, których wartość nie przekraczała progów określonych w art. 4 ust. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 225 -294, tom II str. 135)

12. W kontrolowanym okresie Gmina otrzymywała informacje o inspekcjach przeprowadzonych przez KP PSP w Biłgoraju w jednostkach OSP dot. stopnia przygotowania tych jednostek do udziału w akcjach ratowniczo-gaśniczych. Według przedłożonych dokumentów, przeprowadzono osiem inspekcji: cztery w OSP Goraj (w każdym roku objętym badaniem), oraz w 2017 r. w OSP w Hoszni Ordynackiej, Majdanie Abramowskim, Jędrzejówce i Kondratach. W wyniku inspekcji w OSP Goraj nie stwierdzono nieprawidłowości. Wyniki inspekcji w pozostałych jednostkach były negatywne z powodu braku badania technicznego samochodu pożarniczego

¹⁰ Umowa partnerska zawarta w dniu 9.12.2016 r. pomiędzy Oddziałem Wojewódzkim Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP Województwa Lubelskiego (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).

(OSP w Hoszni Ordynackiej), braku wyposażenia osobistego strażaków z certyfikatami dla min. czterech druhów (trzy pozostałe OSP) oraz nieposiadania przez kierowców zezwolenia do kierowania pojazdem uprzywilejowanym (OSP Majdan Abramowski i OSP Jędrzejówka).

Wójt Gminy wyjaśnił, że nie skierowano żadnego kierowcy z OSP Majdan Abramowski i OSP Jędrzejówka na szkolenie, ponieważ żaden z ochotników nie wyraził chęci wykonania takich badań i przeszkoleń, wyłoniono tylko osobę odpowiedzialną za samochód i jego utrzymanie. Natomiast OSP Kondraty nie posiada wymaganych ubrań bojowych z powodu braku środków w budżecie gminy. Gmina Goraj stara się wyeliminować te nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 296-297, tom II str. 445-447, 466)

13. W latach 2014-2017 jednostki OSP brały udział w 113 akcjach ratowniczo-gaśniczych, w tym:

- OSP w Goraju (jednostka działająca w ramach ksrcg) uczestniczyła w 102 akcjach, tj. 19 w 2014 r. (12 pożarów i 7 miejscowych zagrożeń), 25 w 2015 r. (odpowiednio: 17 i 8), 25 w 2016 r. (20 i 5) i 33 w 2017 r. (23 i 10). W czterech przypadkach alarmy były fałszywe;
- OSP Hosznia Ordynacka uczestniczyła w siedmiu akcjach ratowniczo-gaśniczych (miejscowe zagrożenie w 2014 r., jeden pożar w 2015 r., dwa w 2016 r. i trzy w 2017 r.),
- OSP Jędrzejówka uczestniczyła w jednej akcji (pożar w 2016 r.),
- OSP Kondraty uczestniczyła w dwóch akcjach (pożary w 2015 r.),
- OSP Zagrody uczestniczyła w jednej akcji (pożar w 2015 r.).

Informacje o działaniach ratowniczych Gmina pozyskiwała głównie z wniosków OSP o wypłatę ekwiwalentu za udział w akcjach ratowniczo-gaśniczych.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 75, 135, 430-436, 461-464, 467-470, 472-473)

Analiza danych o działaniach ratowniczych i wydatków¹¹ poniesionych przez Gminę na rzecz poszczególnych OSP w latach objętych badaniem wykazała, że:

- na funkcjonowanie OSP Goraj wydatkowano 838,3 tys. zł (od 17,6 tys. zł w 2015 r. do 758,9 tys. zł w 2017 r.);
- na funkcjonowanie OSP w Hoszni Ordynackiej wydatkowano 82,8 tys. zł (od 7,3 tys. zł w 2016 r. do 49,7 tys. zł w 2017 r.),
- na funkcjonowanie OSP Jędrzejówka wydatkowano 21,3 tys. zł (od 3,3 tys. zł w 2015 r. do 6,7 tys. zł w 2014 r.),
- na funkcjonowanie OSP Kondraty wydatkowano 53,8 tys. zł (od 6 tys. zł w 2016 r. do 29,5 tys. zł w 2014 r.),
- na funkcjonowanie OSP Zagrody wydatkowano 27,6 tys. zł (od 5,8 tys. zł w 2017 r. do 8,5 tys. zł w 2015 r.).

Ponadto w badanym okresie poniesiono wydatki na funkcjonowanie pozostałych OSP: w Majdanie Abramowskim (1,7 tys. zł), Gilowie (3 tys. zł), Hoszni Abramowskiej (35,2 tys. zł), Wólce Abramowskiej (29,1 tys. zł).

Wg wyjaśnienia Wójta Gminy, przy rozdysponowaniu środków finansowych brano pod uwagę ilość przeprowadzanych przez OSP akcji, wyniki inspekcji przeprowadzanych przez KP PSP oraz stopień gotowości bojowej. Miało to wpływ na konieczność dokonania pewnych zakupów sprzętowych, co w miarę możliwości finansowych było realizowane. Jednostki niebiorące udziału w akcjach ratowniczo-gaśniczych odgrywały rolę wspomagającą poprzez informowanie ludności

¹¹ Analizę wydatków przeprowadzono na podstawie wydatków na zakup sprzętu przeciwpożarowego, umundurowania, wynagrodzenia kierowców, wypłatę ekwiwalentów, zakup środków transportu i modernizację obiektów. Ewidencja księgową w UG prowadzona była łącznie na wszystkie OSP, według Skarbnika Gminy wyszczególnienie pozostałych wydatków dla poszczególnych OSP (m.in. na paliwo, remonty i badania lekarskie) wymagałoby ogromnego nakładu czasu i pracy.

o istniejących zagrożeniach pożarowych i ekologicznych oraz sposobach ochrony przed nimi. Wspomagały także upowszechnianie, w szczególności wśród członków, kultury fizycznej i sportu oraz prowadzenie działalności kulturalnej i oświatowej, występy na zawodach sportowo-pożarniczych. W sytuacjach kryzysowych zaopatrywały mieszkańców w wodę pitną i żywność. Środki finansowe przeznaczone na ich utrzymanie były niewielkie. OSP Majdan Abramowski i OSP Jędrzejówka posiadały samochody strażackie, dlatego też wyznaczono osobę odpowiedzialną za sprzęt i ww. samochody. Jednostki te nie miały zatrudnionego kierowcy na stały etat.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 296-298, tom II str. 421-429,451-452)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Wyplacono 30 ekwiwalentów w łącznej kwocie 610,03 zł za udział w akcjach ratowniczych strażaków ochotników w latach 2014-2016, którzy w dniu prowadzenia akcji nie posiadali aktualnych badań lekarskich. Dotyczyło to:

- OSP Goraj – dziewięciu strażaków, biorących udział w zdarzeniach w dniach: 2.03.2014 r. (jeden strażak), 28.03.2014 r. (jeden), 17.05.2014 r. (jeden), 30.08.2014 r. (jeden), 16.11.2014 r. (dwóch), 17.01.2015 r. (jeden), 21.02.2015 r. (jeden), 24.02.2015 r. (jeden), 11.03.2015 r. (dwóch), 24.04.2015 r. (jeden), 18.06.2015 r. (jeden), 22.06.2015 r. (jeden), 4.04.2016 r. (jeden), 13.10.2016 r. (jeden);.
- OSP Hosznia Ordynacka – ośmiu strażaków, biorących udział w zdarzeniach w dniach: 15.05.2015 r. (pięciu strażaków), 13.10.2016 r. (czterech strażaków) i 9.12.2016 r. (pięciu strażaków).

Zgodnie z art. 19 ust. 1b ustawy o ochronie przeciwpożarowej, bezpośredni udział w działaniach ratowniczych mogą brać członkowie ochotniczych straży pożarnych którzy ukończyli 18 lat i nie przekroczyli 65 lat, posiadający aktualne badania lekarskie dopuszczające do udziału w działaniach ratowniczych oraz odbyli szkolenie pożarnicze.

Art. 32 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy stanowi, że gmina ma obowiązek ponoszenia kosztów okresowych badań lekarskich strażaków OSP. Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie przeprowadzania okresowych bezpłatnych badań lekarskich członka ochotniczej straży pożarnej biorącego bezpośredni udział w działaniach ratowniczych¹², badania przeprowadza się na podstawie skierowania wydanego przez wójta właściwego ze względu na siedzibę ochotniczej straży pożarnej.

Wójt Gminy wyjaśnił, że należność z tytułu ekwiwalentów za udział w akcjach ratowniczych jest wypłacana poszczególnym jednostkom OSP na podstawie przedkładanych raportów z udziału w akcji, podpisanych przez dowódcę akcji jednostki i zaakceptowanych przez PSP. Gmina posiadała potwierdzenie udziału w akcjach i nie było podstaw, żeby ekwiwalentu nie wypłacić. To nie Wójt Gminy ani żaden inny urzędnik, ale dowódca akcji z ramienia Urzędu dopuszcza określonych strażaków do udziału w akcji. Gmina informuje poszczególne jednostki oraz konkretnych ratowników o upływie terminu ważności badań, ale czy konkretni strażacy wykonują określone badania zależy to tylko od nich.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 75, 135, 451-452, 458-464, 472-473, 477-475)

¹² Dz. U. Nr 210, poz.1627.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na konieczność zapewnienia posiadania przez strażaków ochotników uczestniczących w akcjach ratowniczych aktualnych badań lekarskich. Zdaniem NIK, sprawowanie skutecznego nadzoru w tym zakresie utrudnia brak ewidencji wydanych skierowań.

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 Kontroli¹³, wnosi o wypłacanie ekwiwalentu za udział w akcjach ratowniczych członkom OSP, spełniającym wymagania udziału w tych akcjach.

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
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosku

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

Kontrolerzy:
Artur Bokiniec
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis

Janusz Gosik
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. (dalej: ustawa o NIK).