



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU.410.010.05.2018
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 Lata 2014-2017
Okres objęty kontrolą	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Janusz Gosik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/73/2018 z dnia 29 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Ochotnicza Straż Pożarna w Goraju, ul. Frampolska 21, 23-450 Goraj (dalej: OSP).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mieczysław Jamroży, Prezes Zarządu OSP w Goraju od dnia 26 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹, że otrzymane w latach 2014-2017 przez OSP publiczne środki finansowe zostały wykorzystane na przygotowanie jednostki do prowadzenia działań ratowniczo-gaśniczych i wpłynęły na podniesienie poziomu jej gotowości bojowej. Stan osobowy i wyposażenie OSP były zgodne (z wyjątkiem 2015 r.) z warunkami porozumienia w sprawie włączenia jednostki do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. W 2015 r. liczba członków OSP spełniających warunki uczestnictwa w akcjach ratowniczych wynosiła 17 i była o trzech członków mniejsza od deklarowanej w ww. porozumieniu. Liczba ta była jednak wyższa od minimalnej, określonej w standardach Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej² (12 strażaków ochotników).

OSP uczestniczyła w akcjach ratowniczo-gaśniczych, zgodnie z dyspozycjami Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Biłgoraju (dalej: KP PSP). Stwierdzono jednak, że w 14 akcjach brało udział dziewięciu strażaków, niemających ważnych badań okresowych.

Otrzymane przez OSP dotacje z budżetu państwa i Gminy Goraj zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczone.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Wykorzystanie środków publicznych przeznaczonych na działalność OSP

Opis stanu faktycznego

1. OSP w Goraju działa jako stowarzyszenie rejestrowe, na podstawie statutu i ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach³ oraz ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej⁴. Stowarzyszenie jest członkiem Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej. Określone w statucie OSP uregulowania dotyczące ochrony przeciwpożarowej nie zostały

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 Standardy określono w „Analizie potencjału ratowniczego ochotniczych straży pożarnych włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego”, opracowanej przez Komendę Główną PSP w marcu 2011 r.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 210, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 620.

uzgodnione z Komendą Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Biłgoraju (dalej: KP PSP). Prezes Zarządu OSP w Goraju wyjaśnił, że OSP zwracała się do KP PSP w Biłgoraju o uzgodnienie statutu OSP w Goraju, jednak KP PSP odmówiła, podając, że statut OSP jako stowarzyszenia nie podlega uzgodnieniu z PSP.

(dowód: akta kontroli str. 14-15, 36-50, 442-444)

W ramach OSP nie została wyodrębniona jednostka operacyjno-techniczna do prowadzenia działań ratowniczych, utworzenie tej jednostki zostało przewidziane w § 13 statutu. Prezes OSP wyjaśnił, że przy ustalaniu Statutu wykorzystano ogólnopolski statut ramowy OSP i nie był on zmieniany.

(dowód: akta kontroli str. 32-34, 40, 442-444)

2. Decyzją Komendanta Głównego PSP nr III/50KSRG z dnia 3 lipca 2003 r. OSP w Goraju włączona została na czas nieokreślony do krajowego systemu ratowniczo – gaśniczego (dalej: ksrg).

Porozumienie w tej sprawie zawarte zostało 1 marca 2002 r.⁵ z Zarządem Gminy Goraj i Komendantem Powiatowym PSP w Biłgoraju. Wg pkt 2 porozumienia, do zadań jednostki zaliczono prowadzenie m.in.: działań gaśniczych, ratownictwa technicznego, chemiczno-ekologicznego, medycznego oraz walki z klęskami żywiołowymi w zakresie wynikającym z możliwości sprzętowo-technicznych i wyszkolenia jednostki, ze szczególnym uwzględnieniem środków ochrony osobistej.

Wskazany w porozumieniu stan osobowy OSP wynosił 20 ratowników, a poziom ich wyszkolenia określono jako: czterech strażaków kierowców/operatorów sprzętu, czterech dowódców, dwóch naczelników i 10 strażaków szeregowców. Wyposażenie jednostki obejmowało m.in.: dwa samochody pożarnicze.

OSP w Goraju miała utrzymywać dobową gotowość operacyjną, została zobowiązana do przekazywania drogą radiową lub telefoniczną do Powiatowego Stanowiska Kierowania w Biłgoraju minimum raz w tygodniu informacji o stanie gotowości bojowej i sprawności urządzeń radiowych, każdorazowo – o wycofywaniu i wprowadzaniu do podziału bojowego posiadanych pojazdów gaśniczych oraz sprzętu pożarniczego.

(dowód: akta kontroli str. 11-13, 16-19, 442-444)

3. W sprawozdaniach z działalności OSP, stanowiących załączniki do protokołów z walnych zebrań członków OSP, na koniec 2014 r. wykazano 39 zwyczajnych członków, 2015 r. – 36, 2016 r. – 40 i 2017 r. – 43 członków zwyczajnych.

Według protokołów z przeprowadzonych przez Komendę Powiatową PSP w Biłgoraju inspekcji gotowości operacyjnej oraz analizy dokumentacji w zakresie szkoleń i badań lekarskich strażaków, warunki uczestnictwa w działaniach ratowniczych spełniało w 2014 r. 21 członków OSP, w 2015 r. – 17, w 2016 r. – 20, w 2017 r. – 21. W 2015 r. liczba członków OSP spełniających warunki uczestnictwa w działaniach ratowniczych była o trzy osoby niższa niż określona w porozumieniu z dnia 1.03.2002 r.

W 2017 r. stan osobowy był zgodny z założeniami ujętymi w planie ratowniczo-gaśniczym.

(dowód: akta kontroli str. 3, 19-24, 26-31, 51-58, 445-446)

4. OSP Goraj 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,

⁵ Porozumienie zmieniono aneksem z 10 grudnia 2004 r. i 19 lutego 2018 r. w zakresie sił i środków, jakimi dysponowało OSP.

- 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.

Według wyjaśnienia Prezesa Zarządu OSP, w szkoleniach e-learningowych uczestniczyło sześciu strażaków. Szkolenia rozpoczęły się w 2014 r. i stanowiły pierwszy etap szkolenia podstawowego.

(dowód: akta kontroli str. 3, 59-66, 442-444)

5. OSP w Goraju spełniała standardy wyposażenia, określone przez KG PSP, m.in.:

- strażnica zajmowała dwa stanowiska garażowe, ogrzewane oraz zaplecze socjalne (świetlica, kuchnia),
- zainstalowany był system selektywnego wywoływania oraz radiostacje,
- OSP posiadała dwa samochody gaśnicze z wyposażeniem (średni z funkcją ratownictwa technicznego z 2017 r. i lekki z 2002 r.), zestaw hydrauliczny, cztery aparaty ochrony dróg oddechowych (ODO), sprzęt ratownictwa medycznego (zestaw PSP P-1, deska ortopedyczna, szyny Kramera), agregat prądowórczy, najaśnice, pompy do wody zanieczyszczonej (pompa szlamowa), pilarki,
- OSP wyposażona była w 25 kompletów odzieży specjalnej i uzbrojenia osobistego, 13 hełmów, 26 par butów, 12 pasów strażackich, 12 kominiarek, dwa kombinezony pszczelarskie, węże strażackie, cztery sygnalizatory bezruchu, cztery radiostacje nasobne, drabiny.

Znajdujący się na wyposażeniu sprzęt był serwisowany, posiadał ważne badania techniczne i był sprawny. Aparaty ODO po każdym użyciu były sprawdzane, przeglądów dokonywali funkcjonariusze PSP.

(dowód: akta kontroli str. 67-75, 344-345)

Według Prezesa Zarządu OSP, jedynym problemem, z jakim zmagają się członkowie OSP w ramach prowadzonej przez OSP działalności społecznej w zakresie ochrony przeciwpożarowej, jest niedofinansowanie wyposażenia w sprzęt strażacki.

W zał. do protokołu walnego zebrania sprawozdawczego członków OSP za 2017 r., w zamierzeniach na rok przyszły wskazano pozyskanie m.in. sześciu pasów strażackich, ośmiu hełmów, 10 kominiarek.

(dowód: akta kontroli str. 32-35, 349)

6. Analiza dokumentacji 14 akcji ratowniczych wykazała, że strażacy biorący udział w akcjach posiadali wymagane przeszkolenie. W latach 2014-2016 w akcjach bez aktualnych badań lekarskich uczestniczyło dziewięciu strażaków. W 2017 r. wszyscy strażacy uczestniczący w akcjach ratowniczo-gaśniczych posiadali aktualne badania lekarskie.

(dowód: akta kontroli str. 95-114)

7. Według wyjaśnienia Prezesa Zarządu OSP, informacje o gotowości bojowej przekazywane były telefonicznie do Powiatowego Stanowiska Kierowania w Biłgoraju raz w tygodniu. W latach 2014-2017 nie było przypadków informowania KP PSP w Biłgoraju o obniżonej gotowości operacyjnej OSP w Goraju.

(dowód: akta kontroli str. 17, 67, 32-34, 442-444)

8. W okresie objętym kontrolą OSP w Goraju otrzymała z KP PSP 106 dyspozycji udziału w akcjach, żadna z dyspozycji nie została cofnięta. OSP uczestniczyła w 19 akcjach 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.

(dowód: akta kontroli str. 32-34, 94-109)

9. W OSP każdego roku przeprowadzane były przez KP PSP w Biłgoraju inspekcje gotowości operacyjnej, w wyniku których bardzo dobrze oceniono stan gotowości jednostki. Np. w trakcie inspekcji przeprowadzonej 9.05.2017 r. stwierdzono osiągnięcie przez OSP gotowości operacyjnej w ciągu 3 min. od chwili ogłoszenia alarmu, w czasie którym przybyło 10 strażaków. Stwierdzono także właściwe wyposażenie i sprawność sprzętu.

(dowód: akta kontroli str. 20-31)

10. W okresie objętym kontrolą OSP uzyskała środki finansowe z budżetu państwa, j.s.t. i firm ubezpieczeniowych (przekazane przez Związek OSP RP, dalej: ZOSP) w kwocie ogółem 113,2 tys. zł, które w całości wykorzystano.

Wydatki z ww. środków w 2014 r. wyniosły 26,7 tys. zł, z tego:

- 16,7 tys. zł na zakup bram do garażu strażackiego, w tym 13,7 tys. zł z dotacji z Gminy Goraj (przyznane umową z 1 października 2014 r.) i 3 tys. zł z dotacji ze środków finansowych będących w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: dotacja MSWiA);
- 8,5 tys. zł na zakup sprzętu, materiałów i wyposażenia niezbędnego do prowadzenia działań ratowniczo-gaśniczych, w tym 6,8 tys. zł przyznane umową z 2 czerwca 2014 r. z dotacji na zapewnienie gotowości bojowej jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonej do kserg (dalej: dotacja kserg), 840 zł z dotacji MSWiA i 850 zł z dochodów firm ubezpieczeniowych;
- 1,5 tys. zł na zakup umundurowania, z dochodów firm ubezpieczeniowych.

Wydatki ze środków publicznych w 2015 r. wyniosły 13,9 tys. zł, z tego:

- 11,9 tys. zł na zakup umundurowania, hełmów i sprzętu do prowadzenia działań ratowniczo-gaśniczych, z dotacji kserg (10,1 tys. zł przyznane umową z 11 czerwca 2015 r.) i MSWiA (1,8 tys. zł),
- 2 tys. zł na zorganizowanie widowiska plenerowego, z dotacji z Gminy Goraj przyznanej na podstawie umowy z 8 grudnia 2015 r.;

Wydatki ze środków publicznych w 2016 r. wyniosły 39,0 tys. zł, poniesione zostały na zakup umundurowania i sprzętu z dotacji kserg (8,1 tys. zł, na podstawie umowy z 13 czerwca 2016 r.), dotacji MSWiA (15,9 tys. zł, umowa z 21 lipca 2016 r.) i dochodów firm ubezpieczeniowych (15 tys. zł).

Wydatki ze środków publicznych w 2017 r. wyniosły 33,6 tys. zł. Na remont remizy wydatkowano 30 tys. zł z dotacji kserg (umowa z 31 lipca 2017 r.) i 3 tys. zł z dotacji z Gminy Goraj (umowa z 1 września 2017 r.). Kwotę 0,6 tys. zł z dochodów firm ubezpieczeniowych przeznaczono na zakup umundurowania.

Badanie dokumentacji ww. dotacji (umów, rozliczeń, faktur zakupu⁶) wykazało, że zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach lub decyzjach w sprawie ich przyznania oraz terminowo rozliczone. Zakupione wyposażenie zostało ujęte w księdze inwentarzowej. Zakupów sprzętu, materiałów i wyposażenia niezbędnego do prowadzenia działań ratowniczo-gaśniczych, umundurowania, hełmów w okresie objętym kontrolą dokonywano w sklepie Związku OSP RP⁷ oraz u innych dostawców. Wg wyjaśnienia Prezesa Zarządu

⁶ W OSP brak było umów w sprawie przyznania dotacji MSWiA w latach 2014-2015. Wg wyjaśnienia Prezesa Zarządu OSP, umowy nie były podpisywane (środki finansowe przechodziły przez Oddział Wojewódzki Związku OSP RP w Lublinie).

⁷ Wg przedłożonych w toku kontroli faktur, łączna wartość zakupów w sklepie ZOSP RP w latach 2014-2017, dofinansowanych ze źródeł publicznych i dochodów instytucji ubezpieczeniowych wyniosła 53,2 tys. zł.

OSP, OSP prowadziło rozeznanie cenowe wśród dostawców i wybierało najkorzystniejszą ofertę.

Zgodnie z udzielonymi przez ZOSP promesami przyznania środków finansowych, mogły być one przekazane przelewem na rachunek OSP lub wypłacone gotówką w kasie ZOSP. Na rachunek OSP przekazane zostały w 2014 r. środki finansowe z dotacji MSWiA na zakup bram garażowych oraz 1,5 tys. zł z dochodów instytucji ubezpieczeniowych na zakup umundurowania (wydatkowane przez OSP w sklepie ZOSP). Pozostałe środki finansowe przyznane przez ZOSP (w kwocie ogółem 19,1 tys. zł) nie zostały przekazane na rachunek bankowy OSP, wskazano je na fakturze za zakupione towary jako zapłaconą część należności. Transakcję przekazania przez ZOSP środków finansowych OSP w Goraju, a następnie wydatkowania ich na częściową zapłatę należności udokumentowano dowodami „Kasa wyda” i „Kasa przyjmie”.

(dowód: akta kontroli str. 7-10, 86-91, 116, 175-313, 350-441, 442-444)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W 14 akcjach ratowniczych (w pięciu w 2014 r., siedmiu w 2015 r. i dwóch w 2016 r.) brało udział ogółem dziewięciu strażaków niemających aktualnych badań lekarskich. Strażaków tych ujęto w składanych do Urzędu Gminy Goraj wnioskach o wypłatę ekwiwalentu za udział w akcjach ratowniczo-gaśniczych. Dokonane z tego tytułu wypłaty wyniosły w 2014 r. 121,25 zł, w 2015 r. – 127,24 zł a w 2016 r. – 110,60 zł.

Zgodnie z art. 19 ust. 1b ustawy o ochronie przeciwpożarowej, bezpośredni udział w działaniach ratowniczych mogą brać członkowie ochotniczych straży pożarnych m.in. posiadający aktualne badania lekarskie dopuszczające do udziału w działaniach ratowniczych.

Prezes Zarządu OSP w Goraju wyjaśnił, że udział w akcjach przypadał u wszystkich druhów w czasie pomiędzy datą wygaśnięcia ważności jednego zaświadczenia lekarskiego a skierowaniem na kolejne badanie. Strażacy nie otrzymali w odpowiednim czasie z Urzędu Gminy Goraj skierowań na badania. Dopuszczenie tych druhów do akcji było spowodowane troską o zagrożone osoby.

(dowód: akta kontroli str. 95-114, 115-174)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli formułuje następujące uwagi dotyczące zbadanej działalności:

Statut OSP powinien być dostosowany do warunków funkcjonujących w jednostce i odzwierciedlać jej aktualną strukturę organizacyjną, a stan osobowy członków OSP spełniających wymogi udziału w akcjach ratowniczo-gaśniczych powinien być zgodny z zawartym porozumieniem o włączeniu do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

Według protokołu z inspekcji gotowości bojowej przeprowadzonej przez KP PSP w Biłgoraju 16 października 2015 r., w OSP było 17 członków spełniających wymogi udziału w akcjach ratowniczo-gaśniczych, natomiast zgodnie z pkt 1 i 3 porozumienia o włączeniu OSP w Goraju do ksrg, liczba czynnych członków powinna wynosić nie mniej niż 20.

Prezes Zarządu OSP w Goraju wyjaśnił, że nie zapewniono liczby członków OSP, spełniającej wymogi udziału w akcjach ratowniczo-gaśniczych, gdyż część z nich wyjechała za granicę w celach zarobkowych.

(dowód: akta kontroli str. 16-19, 26-31, 442-444)

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 Kontroli⁸, wnosi o kierowanie do udziału w akcjach ratowniczych wyłącznie strażaków ochotników, posiadających aktualne badania lekarskie.

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.

Kontroler
Janusz Gosik
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: ustawa o NIK.