



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU.410.010.09.2018

P/18/093

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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	Marek Dałek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/88/2018 z dnia 8 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Ochotnicza Straż Pożarna w Woli Gułowskiej, Wola Gułowska 68, 21-481 Wola Gułowska (dalej: OSP)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Bancercz, Prezes Zarządu OSP w Woli Gułowskiej od 14 stycznia 2018 r. Poprzednio, do listopada 2017 r., Prezesem OSP był Bogusław Stempniak. (dowód: akta kontroli str. 2)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹, że publiczne środki finansowe otrzymane w latach 2014-2017 przez OSP w Woli Gułowskiej zostały wykorzystane na przygotowanie jednostki do prowadzenia działań ratowniczo-gaśniczych i przyczyniły się do podniesienia poziomu jej gotowości bojowej. Stan osobowy, wykształcenie i wyposażenie OSP były zgodne z warunkami porozumienia w sprawie włączenia jednostki do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (dalej: ksrg).

OSP uczestniczyła we wszystkich akcjach ratowniczo-gaśniczych, zgodnie z dyspozycją Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Łukowie (dalej: KP PSP).

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- braku aktualnego przeglądu technicznego zestawu hydraulicznego WEBER oraz miernika wielogazowego VENTIS, będących na wyposażeniu jednostki;
- dopuszczenia do udziału w działaniach ratowniczo-gaśniczych strażaka ochotnika, nieposiadającego aktualnych badań lekarskich,
- nieprowadzenia ewidencji księgowej, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości².

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Wykorzystanie środków publicznych przeznaczonych na działalność ochotniczych straży pożarnych (OSP)

Opis stanu faktycznego

1. OSP w Woli Gułowskiej prowadzi działalność jako stowarzyszenie zarejestrowane, na podstawie statutu i ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach³ oraz ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie

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. 395, ze zm.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 210, ze zm.

przeciwpozarowej⁴. Stowarzyszenie jest członkiem Związku OSP RP (dalej: ZOSP RP). Zgodnie ze Statutem, zadaniem OSP jest m.in. prowadzenie działalności mającej na celu zapobieganie pożarom, współdziałanie w tym zakresie z Państwową Strażą Pożarną, udział w akcjach ratowniczo-gaśniczych, informowanie ludności o istniejących zagrożeniach pożarowych i ekologicznych. Prezes OSP wyjaśnił, że Statut powstał ok. 20 lat temu, nie zachowały się dokumenty w sprawie uzgodnienia Statutu z KP PSP w Łukowie. W ramach OSP nie została wyodrębniona jednostka operacyjno-techniczna.

(dowód: akta kontroli str. 3-17, 112, 172)

2. OSP w Woli Gułowskiej, decyzją Komendanta Głównego PSP z dnia 18 kwietnia 1997 r., została włączona do ksrq na czas nieoznaczony. Porozumienie w tej sprawie zostało zawarte z KP PSP w Łukowie i Urzędem Gminy dnia 15 kwietnia 1996 r. Aneksem z 30 grudnia 2010 r. zaktualizowano zasady utrzymania sił i środków, przewidzianych do podjęcia działań ratowniczych w ramach ksrq, warunki sprawnego alarmowania oraz zapewnienia wymaganego poziomu wyszkolenia.

(dowód: akta kontroli str. 64-66, 170-171)

OSP zobowiązana została do realizacji zadań ratowniczych, stosownie do możliwości sprzętowych i szkoleniowych jednostki. Stan osobowy określono jako co najmniej 20 członków czynnych, z tego dwóch naczelników, trzech operatorów sprzętu, trzech dowódców, czterech strażaków po kursie ratownictwa medycznego, a wyposażenie – dwa samochody gaśnicze. OSP miała utrzymywać dobową gotowość operacyjną.

OSP zobowiązano do przekazywania drogą radiową do Powiatowego Stanowiska Kierowania PSP w Łukowie informacji o stanie gotowości bojowej minimum raz w tygodniu oraz każdorazowo w przypadku wycofania, a następnie wprowadzenia bojowego sprzętu.

(dowód: akta kontroli str. 64-66)

3. W badanym okresie liczba członków uprawnionych do udziału w akcjach ratowniczo-gaśniczych była zgodna z porozumieniem w sprawie włączenia jednostki do ksrq. Na koniec 2014 r. wynosiła 35, 2015 r. - 32, 2016 r. i 2017 r. – 20 członków. Stan osobowy był zgodny z założeniami ujętymi w planie ratowniczo-gaśniczym. Wyszczenie strażaków spełniało standardy określone przez Komendanta Głównego PSP. Przeszkolenie podstawowe posiadało 31 strażaków, szkolenie kierowców konserwatorów sprzętu – cztery osoby, naczelników OSP – dwie osoby, dowódców – pięć osób, kwalifikowanej pierwszej pomocy – 17 osób, zabezpieczenia lądowania Lotniczego Pogotowia Ratunkowego – pięć osób. Według stanu na dzień 9 lipca 2018 r. uprawnionych do udziału w akcjach było 20 strażaków ochotników.

(dowód: akta kontroli str. 25-30, 90-93, 112)

Badanie dokumentacji czterech akcji ratowniczych (dwie z 2017 r., jedna z 2016 r. i jedna z 2014 r.) wykazało, że uczestniczyli w nich strażacy ochotnicy, którzy spełniali standardy w zakresie wyszkolenia, wyznaczone przez Komendanta Głównego PSP. Strażacy ci posiadali aktualne badania lekarskie i ubezpieczenie. Analiza wniosków o wypłatę ekwiwalentu za udział w akcjach ratowniczo-gaśniczych wykazała, że w działaniach w I półroczu 2016 r. brał udział strażak, który nie posiadał aktualnych badań lekarskich.

(dowód: akta kontroli str. 18-21, 84-89, 116-118, 172)

4. Strażnica OSP wraz z wyposażeniem spełniała standardy określone przez Komendanta Głównego PSP dla jednostek funkcjonujących w ksrq. OSP posiadała m.in. dwa średnie samochody gaśnicze (z 1989 r. i 2017 r.), średni zestaw

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 620.

hydrauliczny, cztery aparaty ochrony dróg oddechowych, cztery sygnalizatory bezruchu, maszt oświetleniowy, agregat prądotwórczy, drabinę wysuwaną, cztery radiotelefony, trzy pilarki do drewna, pilarkę do betonu i stali, pompę szlamową, wyposażenie medyczne w każdym samochodzie pożarniczym oraz 20 kompletów odzieży specjalnej i środków ochrony indywidualnej wraz z hełmami. W trakcie oględzin ustalono, że zestaw hydrauliczny WEBER oraz miernik wielogazowy VENTIS nie posiadały aktualnych przeglądów technicznych. Cztery aparaty ochrony dróg oddechowych posiadały aktualne legalizacje dopuszczające do użytkowania, a samochody pożarnicze – aktualne przeglądy techniczne.

W strażnicy znajdowały się dwa stanowiska garażowe, zaplecze sanitarne i socjalne, pomieszczenie magazynowe, zainstalowany był system selektywnego alarmowania. Budynek wraz ze stanowiskami garażowymi w czasie jesienno-zimowym był ogrzewany.

(dowód: akta kontroli str. 25-30, 104-107, 119-122)

5. Zgodnie z porozumieniem, OSP zobowiązana była do informowania KP PSP w Łukowie o każdym czasowym obniżeniu stałej gotowości operacyjnej. OSP nie prowadziła rejestru tych informacji. Prezes Zarządu OSP wyjaśnił, że dyżurny PSP informowany był telefonicznie lub drogą radiową bezpośrednio po stwierdzeniu faktu obniżonej gotowości bojowej. W latach 2014-2017 były dwa takie przypadki, w 2016 r. z powodu awarii samochodu strażackiego, a w 2017 r. z powodu braku kierowców (dwóch wyjechało po odbiór nowo zakupionego samochodu strażackiego, a dwóch było w tym czasie w pracy poza terenem powiatu).

(dowód: akta kontroli str. 112-113)

6. W okresie objętym kontrolą OSP otrzymała 53 dyspozycje wyjazdu do akcji ratowniczo-gaśniczych, brała udział w 51 akcjach ratowniczo-gaśniczych, z których 28 dotyczyło gaszenia pożarów, a 23 – usuwania miejscowych zagrożeń (m.in. zwalonych drzew, samochodów powypadkowych) oraz dwukrotnie wyjechała do fałszywych alarmów (w 2014 r. i 2017 r.). W 2014 r. OSP brała udział w 12 akcjach ratowniczo-gaśniczych, z których sześć dotyczyło gaszenia pożarów, w 2015 r. – odpowiednio: 17 i 13, w 2016 r. – dziewięć i cztery, w 2017 r. – 13 i pięć. Ponadto OSP dwukrotnie (w 2016 i 2017 r.) brała udział w ćwiczeniach. Prezes Zarządu OSP poinformował, że OSP w Woli Gułowskiej w ww. latach nie została cofnięta przez stanowisko kierownicze PSP w Łukowie po uprzednim jej zadysponowaniu do akcji gaśniczo-ratowniczej, nie było też sytuacji, w której jednostka OSP nie wyjechała do akcji po zadysponowaniu jej przez PSP w Łukowie.

(dowód: akta kontroli str. 22-24, 63)

7. Komenda Powiatowa PSP w Łukowie w latach 2014-2017 przeprowadziła cztery inspekcje gotowości operacyjnej jednostki OSP Wola Gułowska (9 września 2014 r. 20 maja 2015 r., 5 grudnia 2016 r. i 5 grudnia 2017 r.). Ogólne oceny tych inspekcji były pozytywne (w latach 2015-2016 OSP otrzymała 4 pkt, w 2017 r. – 5 pkt w skali od 2 do 5 pkt⁵). Przeprowadzona w grudniu 2017 r. inspekcja wykazała, że wyposażenie jednostki OSP w Woli Gułowskiej było zgodne ze standardami wyznaczonymi przez Komendanta Głównego PSP, stwierdzono jednak brak aktualnego dopuszczenia i atestu serwisu producenta odnośnie badań miernika wielogazowego. Oględziny przeprowadzone w dniu 9 lipca 2018 r. przez kontrolera NIK wykazały, że ww. sprzęt nadal nie posiadał aktualnego przeglądu technicznego i atestu.

(dowód: akta kontroli str. 25-42, 108-111)

8. Prezes Zarządu poinformował, że członkowie OSP nie sygnalizowali problemów związanych z realizowaną działalnością społeczną w zakresie ochrony

⁵ Nie przedłożono protokołu z inspekcji przeprowadzonej w 2014 r.

przeciwpożarowej. Pracodawcy rozumieją sytuacje, w których na wezwanie pracownik – strażak ochotnik opuszcza swoje stanowisko pracy i udaje się do akcji ratowniczej. Problemem jest natomiast uczestniczenie w szkoleniach, bowiem na czas szkolenia, często kilkudniowego, członkowie OSP muszą brać urlop bezpłatny lub wypoczynkowy (brak urlopów szkoleniowych). Prezes stwierdził też, że jednostka wyposażona jest w podstawowy sprzęt ratowniczo-gaśniczy, a każdy strażak – w odzież ochrony osobistej i sprzęt pozwalający na bezpieczny udział w działaniach operacyjnych. Otrzymane środki finansowe zabezpieczają podstawowe potrzeby OSP. Współpraca z PSP w Łukowie układa się prawidłowo i bezkonfliktowo. PSP organizuje szkolenia podstawowe i specjalistyczne dla członków OSP.

(dowód: akta kontroli str. 113)

9. Na podstawie przedłożonych do kontroli dokumentów (sprawozdań finansowych, faktur za dokonane zakupy) ustalono, że OSP otrzymała środki pieniężne w kwocie ogółem 773,4 tys. zł, które w całości wykorzystano, z tego:

- w 2014 r. – 16,2 tys. zł, w tym 12,0 tys. zł dotacji na zapewnienie gotowości bojowej jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonej do kserg (dalej: dotacja kserg), 3 tys. zł dotacji ze środków finansowych będących w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: dotacja MSWiA) i 1,2 tys. zł z dochodów instytucji ubezpieczeniowych (przyznanych przez ZOSP RP). Środki finansowe wykorzystano na zakup sprzętu przeciwpożarowego i umundurowania strażackiego;
- w 2015 r. – 17,6 tys. zł, w tym 10,3 tys. zł dotacji kserg, 4 tys. zł dotacji MSWiA i 3,3 tys. zł z dochodów instytucji ubezpieczeniowych (przyznanych przez ZOSP RP). Środki finansowe przeznaczono na zakup sprzętu przeciwpożarowego i umundurowania strażackiego;
- w 2016 r. – 9,6 tys. zł, w tym 8,8 tys. zł dotacji kserg i 0,8 tys. zł z dochodów instytucji ubezpieczeniowych (przyznanych przez ZOSP RP). Środki finansowe wydatkowano na zakup sprzętu przeciwpożarowego (m.in. ubrania i buty ochronne, helmy);
- w 2017 r. – 730,0 tys. zł, w tym 400,0 tys. zł dotacji kserg, 230,0 tys. zł dotacji budżetu Gminy Adamów i 100,0 tys. zł z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Środki finansowe wykorzystano na zakup samochodu ratowniczo-gaśniczego.

Dotacje otrzymane w 2017 r. zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach w sprawie ich przyznania oraz prawidłowo i terminowo rozliczone. OSP nie posiadała dokumentów dot. ubiegania się o dotacje w latach 2014-2016 i ich rozliczenia, posiadała oryginały faktur i dowody ich zapłaty, nie prowadziła jednak ewidencji przychodów i rozchodów w formie księgi finansowej. Według wyjaśnienia Prezesa, z otrzymanych dotacji kserg OSP rozliczyła się poprzez Komendanta Powiatowego PSP w Łukowie, na podstawie faktur i wyciągów z rachunku bankowego.

(dowód: akta kontroli str. 43-51, 55, 58-62, 98-103, 121-168)

10. W latach 2014-2016 zakupów sprzętu i umundurowania, dofinansowanych z dotacji MSWiA i dochodów firm ubezpieczeniowych, dokonano w sklepie ZOSP RP. Wg wyjaśnienia Prezesa Zarządu OSP, na początku roku kalendarzowego OSP składała do ZOSP RP wnioski o dofinansowanie zakupów, który był opiniowany przez Zarząd Oddziału Gminnego ZOSP RP w Adamowie i Zarząd Oddziału Powiatowego w Łukowie. Na dotacje z kserg OSP składała wniosek do Komendanta Powiatowego PSP w Łukowie, w którym określała potrzeby sprzętowe jednostki.

Zgodnie z udzielonymi przez ZOSP RP promesami przyznania środków finansowych, mogły być one przekazane przelewem na rachunek OSP lub

wypłacone gotówką w kasie ZOSP RP. Środki finansowe przyznane przez ZOSP RP z dotacji MSWiA i dochodów firm ubezpieczeniowych (w kwocie ogółem 12,3 tys. zł) nie zostały przekazane na rachunek bankowy OSP w Woli Gułowskiej, wskazano je na fakturze za zakupione towary jako zapłaconą część należności⁶. Transakcję przekazania przez ZOSP RP środków finansowych OSP w Woli Gułowskiej, a następnie wydatkowania ich na częściową zapłatę należności udokumentowano dowodami „Kasa wyda” i „Kasa przyjmie”. Wg wyjaśnienia Prezesa, ceny w ZOSP RP były bardziej atrakcyjne niż w innych firmach oferujących taki sprzęt i odzież⁷.

(dowód: akta kontroli str. 113-114)

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę samochodu ratowniczo-gaśniczego przeprowadzone zostało w trybie przetargu nieograniczonego przez Urząd Gminy w Adamowie. Badanie dokumentacji postępowania wykazało, że przeprowadzone zostało zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸.

(dowód: akta kontroli str. 52-61, 67-83)

Zakupiony sprzęt i umundurowanie zostały zaewidencjonowane w księdze inwentarzowej, prowadzonej przez OSP Wola Gułowska. Sfinansowany z dotacji samochód ratowniczo-gaśniczy IVECO został ujęty w ewidencji środków trwałych oraz wpisany do księgi inwentarzowej OSP Wola Gułowska.

(dowód: akta kontroli str. 94-97)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Na dzień przeprowadzenia oględzin NIK, tj. 9 lipca 2018 r., będący na wyposażeniu jednostki OSP zestaw hydrauliczny WEBER oraz miernik wielogazowy VENTIS nie posiadały aktualnych przeglądów technicznych.

Prezes Zarządu OSP wyjaśnił, że wynikało to z trudności ze znalezieniem firm dokonujących takich przeglądów.

(dowód: akta kontroli str. 119-120 122, 169)

2. W działaniach ratowniczo-gaśniczych w I półroczu 2016 r. brał udział strażak, nieposiadający aktualnych badań lekarskich.

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

Prezes Zarządu OSP wyjaśnił, że sytuacja taka zaistniała przez niedopatrzenie dowódcy, kierującego akcją ratowniczą. Obecnie w garażach i pojazdach OSP znajdują się listy ratowników, posiadających aktualne badania lekarskie i odpowiednie przeszkolenie, co skutecznie zapobiega tego typu niedopatrzonom.

(dowód: akta kontroli str. 172)

3. W OSP w Woli Gułowskiej nie prowadzono ksiąg rachunkowych.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o rachunkowości, jednostka była zobowiązana do stosowania przepisów tej ustawy, w tym prowadzenia ksiąg rachunkowych, o których mowa w art. 13 ustawy o rachunkowości.

⁶ Łączna wartość zakupów w sklepie ZOSP RP w latach 2014-2016, dofinansowanych ze źródeł publicznych i dochodów instytucji ubezpieczeniowych wyniosła 47,5 tys. zł.

⁷ W toku kontroli nie przedłożono dokumentów z rozpoznania rynku.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz.1579, ze zm.

Prezes OSP wyjaśnił, że nie prowadzono ewidencji przychodów i rozchodów w formie księgi finansowej, a rozliczanie środków finansowych prowadzone było na podstawie faktur i wyciągu z rachunku bankowego. OSP do 30 marca każdego roku składała w Urzędzie Skarbowym w Łukowie zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) przez podatnika podatku dochodowego od osób prawnych (CIT-8) oraz informację o odliczeniach od dochodu i od podatku oraz o dochodach wolnych i zwolnionych od podatku (CIT-0).

(dowód: akta kontroli str. 121)

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 Kontroli⁹, wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu przeprowadzenie przeglądu technicznego zestawu hydraulicznego oraz miernika wielogazowego będących na wyposażeniu OSP.
2. Kierowanie do udziału w akcjach pożarniczych wyłącznie strażaków ochotników posiadających wymagane przeszkolenie i ważne badania okresowe.
3. Prowadzenie ewidencji księgowej, zgodnie z wymogami ustawy o rachunkowości.

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 26 września 2018 r.

Kontroler
Marek Dałek
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK.