



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA – 410.009.07.2018
P/18/093

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|-------------------------------------|--|
| Numer i tytuł kontroli | P/18/093 – Wykorzystanie środków publicznych przeznaczonych na działalność OSP ¹ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie |
| Kontroler | Jan Sulima, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/91/2018 z 28 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1) |
| Jednostka kontrolowana | Ochotnicza Straż Pożarna w Sabniach, ul. Główna 67, 08-331 Sabnie ² |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Sławomir Kotowski, Prezes Zarządu ³ OSP Sabnie ⁴ (dowód: akta kontroli str. 2-12) |

II. Ocena kontrolowanej działalności⁵

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą⁶, OSP w Sabniach, włączona do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego⁷, otrzymała dotację z Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej⁸ na realizację zadania publicznego „Zapewnienie gotowości bojowej jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonej do ksrq” oraz z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji⁹ na realizację zadania publicznego w ramach programu „Przygotowanie jednostek ochotniczych straży pożarnych do działań ratowniczo-gaśniczych”. Dotacje wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem na zakup wyposażenia i sprzętu ratowniczo-gaśniczego, używanego w trakcie prowadzonych działań ratowniczych oraz remont budynku strażnicy. W wyniku realizacji ww. zadań, wzrosła gotowość operacyjna jednostki oraz bezpieczeństwo jej członków biorących udział w działaniach ratowniczych.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości polegały na:

- przekazaniu Gminie Sabnie dotacji otrzymanej z KG PSP na zakup dwóch średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych, co było niezgodne z umowami dotacyjnymi i narażało OSP na jej utratę;
- uczestniczeniu w działaniach ratowniczych członków OSP, nieposiadających szkolenia pożarniczego, co stanowiło naruszenie art. 19

¹ Kontrolą objęto lata 2014 -2017 r. z uwzględnieniem zdarzeń wykraczających poza ten okres, istotnych dla kontrolowanej działalności.

² Dalej także: OSP lub jednostka.

³ Organem uprawnionym do reprezentowania podmiotu jest Zarząd OSP. Prezes Zarządu reprezentuje Zarząd OSP na zewnątrz i kieruje całokształtem prac Zarządu.

⁴ Od 24 stycznia 1998 r.

⁵ 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.

⁶ Lata 2014-2017.

⁷ Dalej także: ksrq.

⁸ Dalej także: KG PSP.

⁹ Dalej także: MSWiA.

ust. 1b ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹⁰ i stwarzało potencjalne zagrożenie zarówno dla strażaków biorących udział w tych działaniach, jak i dla innych osób;

- nieprzeprowadzania okresowych kontroli budynku strażnicy OSP i nieprowadzenia książki obiektu budowlanego, wbrew postanowieniom art., art. 62 i 64 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*¹¹;
- niedokonywania aktualizacji danych, zawartych w porozumieniu w sprawie włączenia jednostki do ksrq, dotyczących wyposażenia i wyszkolenia członków OSP.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1.1. OSP, będąca stowarzyszeniem zarejestrowanym w Krajowym Rejestrze Sądowym¹², działała w latach 2014-2017 na podstawie Statutu przyjętego uchwałą Walnego Zebrania OSP z dnia 7 lutego 1993 r. Zgodnie ze Statutem cele działalności OSP obejmować miały m.in: zapobieganie pożarom oraz współdziałanie w tym zakresie z instytucjami i stowarzyszeniami; branie udziału w akcjach ratowniczych przeprowadzanych w czasie pożarów, innych klęsk i zdarzeń; informowanie ludności o istniejących zagrożeniach pożarowych i ekologicznych oraz sposobach ochrony przed nimi. Ww. cele realizowane miały być poprzez m.in.: organizowanie spośród swoich członków pododdziałów pożarniczych; przedstawianie organom władzy samorządowej i administracji rządowej wniosków w sprawach ochrony przeciwpożarowej; prowadzenie podstawowego szkolenia pożarniczego członków OSP i współdziałanie z Państwową Strażą Pożarną¹³ w organizowaniu szkoleń funkcyjnych OSP.

Ww. Statut nie był uzgadniany z Komendą Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Sokolowie Podlaskim¹⁴, ponieważ jak wyjaśnił Prezes Zarządu OSP nie wiedział, że taki obowiązek istnieje. Także z tego samego powodu nie był uzgadniany z KP PSP nowy statut, przyjęty na Walnym Zebraniu Sprawozdawczym OSP dnia 24 lutego 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 13-26 i 412)

OSP została włączona do ksrq na podstawie decyzji Komendanta Głównego PSP Nr 36/45/KSRG z dniem 18 kwietnia 1997 r. na czas nieokreślony. Nie wyodrębniono w niej jednostki operacyjno-technicznej (JOT) do prowadzenia działań ratowniczych. Prezes Zarządu OSP wyjaśnił, że JOT nie została wyodrębniona ponieważ wiąże się to z dodatkowymi obowiązkami i biurokacją, a wszyscy członkowie OSP działają społecznie. Ponadto zaznaczył, iż ich teren działania, zarówno gminy jak i powiatu jest terenem typowo rolniczym, brak jest dużych zakładów przemysłowych stwarzających zagrożenia dla mieszkańców i środowiska.

(dowód: akta kontroli str.40 i 46)

OSP zawarła w dniu 5 kwietnia 1996 r. porozumienie z Komendantem Rejonowym PSP oraz Urzędem Gminy w Sabniach (zmienione aneksem nr 12/2012 z 21 marca 2012 r.), w celu określenia praw i obowiązków stron, związanych z włączeniem jednostki do ksrq. W ww. porozumieniu jednostka zadeklarowała

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 620, dalej także: *ustawa o ochronie przeciwpożarowej*.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, ze zm. Dalej także: *Prawo budowlane*.

¹² Pod numer 0000097084 - data pierwszej rejestracji 12 kwiecień 2002 r.

¹³ Dalej także: PSP.

¹⁴ Dalej także: KP PSP.

gotowość operacyjną poprzez m.in. włączenie do ksrg sił w postaci trzech samochodów gaśniczo-ratunkowych oraz dwudziestu czterech strażaków po kursie strażaka ratownika oraz zobowiązała się do utrzymania całodobowej gotowości operacyjnej przez 7 dni w tygodniu.

Zadania ratownicze realizowane przez OSP obejmować miały:

- prowadzenie działań ratowniczo-gaśniczych na terenie Gminy Sabnie oraz na terenie powiatu sokołowskiego,
- współdziałanie z Jednostkami Ratowniczo-Gaśniczymi PSP w Sokołowie Podlaskim oraz z Powiatowym Stanowiskiem Kierowania KP PSP,
- prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i zajęć szkoleniowych w celu uzyskania wymaganej gotowości do działań operacyjnych, we współpracy z Wydziałem Operacyjnym KP PSP;
- informowanie KP PSP o zagrożeniach występujących na terenie Gminy Sabnie;

Sposób utrzymania stanu gotowości jednostki do działań ratowniczych obejmował zgodnie z porozumieniem:

- zapewnienie sprawności technicznej i dyspozycyjności samochodów pożarniczych i ich wyposażenia (których wykazy zamieszczono w załączniku nr 1 do aneksów),
- przygotowanie ratowników do działań ratowniczo-gaśniczych,
- określenie przebiegu alarmowania.

W porozumieniu określono, że minimalna liczba wyszkolonych członków czynnych w wieku 18-60 lat nie może być mniejsza niż obsada posiadanych samochodów ratowniczo-gaśniczych, z zastrzeżeniem, że minimum 50% stanu osobowego członków czynnych tych jednostek musi mieszkać i pracować w miejscowości, w której znajduje się siedziba OSP.

Zgodnie z § 1 ust. 2 aneksu do porozumienia, zmiany sprzętowe i szkoleniowe jednostki, mogące powodować dezaktualizację porozumienia, wymagają wymiany w formie pisemnej karty jednostki podpisanej przez trzy strony porozumienia, co powinno być odnotowane w „Karcie aktualizacji” stanowiącej załącznik nr 2 do porozumienia. W § 7 ust. 4 ww. aneksu OSP zobowiązała się do informowania KP PSP o zmianach w stanie ilościowym i jakościowym posiadanego sprzętu. W okresie objętym kontrolą, OSP nie dokonywała aktualizacji ujętych w porozumieniu danych w zakresie wyposażenia w sprzęt ratowniczy oraz obsady i szkolenia członków jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 27-39)

1.2. Liczba czynnych członków OSP w okresie objętym kontrolą kształtowała się następująco: 2014 r. – 42, 2015 – 45, 2016 – 46 i 2017 - 58. Liczba członków OSP, spełniających określone w art. 19 ust. 1b *ustawy o ochronie przeciwpożarowej* wymagania do brania bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych, kształtowała się następująco: w latach 2014i2015 – 20, 2016 r. – 25, 2017 r. – 36. Utrzymywany w latach 2016-2017 w jednostce stan osobowy strażaków, mogących uczestniczyć w akcjach ratowniczych, był wyższy od zadeklarowanego w porozumieniu o włączeniu OSP do ksrg i umożliwiał realizację zadań określonych w powiatowym planie ratowniczym.

(dowód: akta kontroli str. 38, 85 i 435-441)

W celu podniesienia kwalifikacji, strażacy członkowie OSP w latach 2015-2017 uczestniczyli w szkoleniu e-learningowym z zakresu prowadzenia akcji ratunkowych. KP PSP udostępniał każdej osobie biorącej udział w szkoleniu kody

i loginy do platformy szkoleniowej. Piętnastu członków jednostki, po odbyciu wstępnego przeszkolenia w formie e-learningowej, zdobyło w ww. latach uprawnienia strażaków ratowników OSP, uczestnicząc w drugiej części kursu w formie stacjonarnej.

(dowód: akta kontroli str. 48 i 354-355)

Wg stanu na dzień 31 marca 2018 r. OSP spełniała wymóg posiadania co najmniej 12 wyszkolonych ratowników, określony w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. b) *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*¹⁵. Jednostka spełniała również wszystkie szczegółowe standardy w zakresie przeszkolenia ratowników, określone przez Komendanta Głównego PSP¹⁶, tj. dysponowała co najmniej dwiema osobami posiadającymi przeszkolenie dowódców oraz naczelników, czterema - przeszkolenie z ratownictwa technicznego, trzema - przeszkolenie kierowców konserwatorów sprzętu, sześcioma - przeszkolenie z kwalifikowanej pierwszej pomocy, czterema - przeszkolenie z zabezpieczenia lądowania Lotniczego Pogotowia Ratunkowego.

(dowód: akta kontroli str. 83, 321-322)

1.3. Wyposażenie OSP¹⁷ było zgodne ze standardami wyznaczonymi przez Komendanta Głównego PSP. Jednostka posiadała trzy samochody ratowniczo-gaśnicze, w tym dwa średnie tj. typu Kamaz z 2015 r. i MAN TGM 13290 z 2017 r., z zamontowanym na stałe wyposażeniem z zakresu ratownictwa wodnego, technicznego i medycznego oraz lekki samochód typu Ford Transit 350M z 2003 r. W skład wyposażenia jednostki wchodziły ponadto: cztery aparaty ochrony dróg oddechowych (ODO), lekki zestaw hydrauliczny marki Lukas (nożyco-rozpierak), sprzęt oświetleniowy z czterema agregatami prądowórczymi, dwie drabiny wysuwane, dwie pilarki spalinowe do drewna, piła do betonu, cztery radiotelefony nasobnych, dwie pompy szlamowe, trzy motopompy pływające, pompa pożarnicza, siedem zapór przeciwpowodziowych o łącznej długości 100 mb. W strażnicy OSP, która była poddana w 2015 r. termomodernizacji, wydzielone zostały dwa stanowiska garażowe, pomieszczenia były ogrzewane i zainstalowano w nich system selektywnego alarmowania (selektywne włączenie syreny z jednoczesnym telefonicznym alarmowaniem strażaków). Jednostka posiadała odpowiednie zaplecze socjalne (WC, natryski, szatnia, pralka, szafki na ubrania), zaplecze kuchenne oraz świetlicę z wydzielonym miejscem do ćwiczeń.

(dowód: akta kontroli str. 55-56, 83, 317, 321-322)

Urządzenia będące na wyposażeniu OSP były sprawne; poddawano je terminowym przeglądom i konserwacji. Aparaty ochrony dróg oddechowych wraz z maskami przechodziły regularne testy funkcjonalności w serwisie producenta tego sprzętu¹⁸. Po każdorazowym użyciu aparatu, w KP PSP był uzupełniany zapas powietrza i przeprowadzono przegląd urządzenia. Zestaw ratowniczy hydrauliczny marki Lukas był serwisowany przez osobę posiadającą certyfikat do wykonywania przeglądów tego rodzaju sprzętu. Konserwacją pozostałego sprzętu silnikowego, który nie wymagał specjalistycznych okresowych przeglądów, zajmowali się kierowcy samochodów strażackich na podstawie umów zleceń zawartych z Urzędem Gminy Sabnie.

¹⁵ Dz.U. poz. 1317.

¹⁶ W dokumencie pt. *Analiza potencjału ratowniczego ochotniczych straży pożarnych włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* z marca 2011 r.

¹⁷ Według stanu na dzień 31 marca 2018 r.

¹⁸ Ostatnie badanie przeprowadzono 14 marca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 93, 317 i 326-339)

Samochody pożarnicze¹⁹, użytkowane przez OSP, poddawane był co roku przeglądowi technicznemu na stacjach kontroli pojazdów. Osoby, z którymi Wójt Gminy zawierał w badanym okresie umowy zlecenia na kierowanie tymi pojazdami oraz na obsługę sprzętu silnikowego w OSP posiadały ważne prawa jazdy i zezwolenia na kierowanie pojazdami uprzywilejowanymi.

(dowód: akta kontroli str. 93, 94, 95, 283, 298, 324)

Budynek strażnicy nie przechodził okresowych kontroli wynikających z art. 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁰ i nie była prowadzona dla niego książka obiektu budowlanego, co jest wymagane art. 64 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 317)

W wyniku analizy dokumentacji czterech akcji ratowniczych²¹ przeprowadzonych przez OSP stwierdzono, że trzech ratowników, biorących udział w dwóch działaniach ratowniczych w dniach 1 lutego 2016 r. i 12 grudnia 2017 r. posiadało ważne okresowe badania lekarskie i ubezpieczenie, natomiast nie posiadało wymaganego wykształcenia. W okresie objętym kontrolą stan wyposażenia oraz wykształcenia członków OSP (poza ww. trzema druhami) umożliwiał realizację zadań przez jednostkę OSP będącą w ksrg.

(dowód: akta kontroli str. 81-82, 169-176, 299-316)

1.4. W OSP nie wprowadzono procedur w zakresie przekazywania PSP informacji o obniżonej gotowości operacyjnej jednostki.

Prezes Zarządu OSP wyjaśnił m.in., że w latach 2014 – 2017 obowiązywało porozumienie wstąpienia do ksrg, w którym ustalono, że jednostka jest zobowiązana do bieżącego informowania drogą radiową lub telefonicznie dyżurnego Stanowiska Kierowania Komendanta Powiatowego PSP w Sokołowie Podlaskim²²; o stanie gotowości operacyjnej, o awariach sprzętu pojazdów oraz sprzętu będącego na wyposażeniu jednostki oraz zmianach ilościowych lub jakościowych sprzętu. I takie czynności były wykonywane na bieżąco. Wszystkie informacje odnotowywane były przez SKKP PSP w Systemie Wspomagania Dowodzenia (SWD-PSP).

(dowód: akta kontroli str. 33, 34 i 52)

Jednostka w latach 2014 – 2017 informowała Stanowisko Kierowania KP PSP 19 razy o obniżonej gotowości bojowej²³. Wynikało to z prowadzonych prac remontowych strażnicy, konserwacyjnych i eksploatacyjnych sprzętu, awarii samochodów, przeglądów, wyjazdów służbowych członków OSP.

(dowód: akta kontroli str. 52 i 56)

W latach 2014-2017 OSP wzięła udział w 90 działaniach ratowniczych²⁴, w tym w 26 - samodzielnie, 12 - razem z innymi OSP, a w 52 - razem z jednostkami PSP. W 62 przypadkach (68,9%) działania ratownicze dotyczyły innych miejscowych zagrożeń, a w pozostałych 28 przypadkach - pożarów. Nie wystąpiły w tym okresie przypadki alarmów fałszywych. W jednym przypadku²⁵ jednostce nie udało się

¹⁹ Tj.: Ford Transit, Kamaz, MAN oraz Star 200, który został przekazany 23 grudnia 2016 r. do OSP w Grodzisku i Jelcz 420 sprzedany 2 stycznia 2017 r.

²⁰ Dz. U z 2018 r. poz. 1202, ze zm.

²¹ Akcje ratownicze przeprowadzone przez OSP w Sabniach w dniach: 1 i 3 lutego 2016 r. oraz 8 listopada 2017 r. i 15 grudnia 2017 r.

²² Dalej także: Stanowisko Kierowania KP PSP.

²³ W tym w: 2014 r. – 5, 2015 r. – 4, 2016 r. – 8, 2017 r. – 2.

²⁴ Z tego w: 2014 r. – 14, 2015 r. – 30, 2016 r. – 19, 2017 r. – 27.

²⁵ Zdarzenie nr 0735001-375 z dnia 07 lipca 2017 r. godz. 12,57 w miejscowości Grodzisk.

zebrać obsady osobowej samochodu z powodu braku kierowcy samochodu pożarniczego i ratownicy z OSP nie mogli uczestniczyć w akcji ratowniczej. Nie było przypadku cofnięcia dyspozycji przez stanowisko kierowania, gdy ratownicy OSP zgodnie z wymogami zgłosili się w bazie OSP lub zostali wycofani już z drogi.

(dowód: akta kontroli str. 52, 57, 58, 84 i 408)

1.5. W okresie objętym kontrolą KP PSP przeprowadziła osiem inspekcji gotowości operacyjnej jednostki (po dwie w każdym roku kalendarzowym)²⁶. Dotyczyły one sposobu alarmowania, gotowości ratowników do podjęcia działań ratowniczych, wyposażenia w odzież specjalna, środki ochrony indywidualnej i ekwipunek, sprawności pojazdów, sprzętu gaśniczego i środków łączności, stan techniczny infrastruktury strażnicy mający wpływ na gotowość operacyjną OSP oraz prowadzenia dokumentacji operacyjnej. W trakcie inspekcji prowadzone były także ćwiczenia praktyczne, sprawdzające umiejętności strażaków ratowników w trakcie prowadzonych akcji ratowniczych.

Według KP PSP jednostka posiadała gotowość do podjęcia akcji ratowniczej. Stan wyszkolenia i wyposażenia OSP spełniał standardy określone przez KG PSP, a wyszkolenie członków jednostki umożliwiało pełne wykorzystanie sprzętu będącego na jej wyposażeniu. Uwagi z inspekcji przeprowadzonych w latach 2014-2015 dotyczyły niedoszkolenia strażaków z zakresu dowódczego, technicznego oraz pierwszej pomocy.

(dowód akta kontroli str. 265)

1.6. Zdaniem Prezesa Zarządu OSP główne problemy związane z realizacją przez jednostkę działalności w zakresie ochrony przeciwpożarowej to:

- brak przepisów prawnych, zmuszających pracodawcę do zwolnienia strażaka członka OSP na czas udziału w akcjach ratowniczo – gaśniczych;
- praktycznie żadna OSP nie jest w stanie przeprowadzić samodzielnie procedury zakupu samochodu pożarniczego i droższego sprzętu. W jednostkach nie ma osób przeszkolonych do składania wniosków oraz prowadzenia przetargów. Środki na zakup samochodów gromadzone są z różnych źródeł publicznych, co wiąże się ze składaniem skomplikowanych wniosków,
- często brakuje czasu i ludzi, którzy społecznie muszą prowadzić niekiedy skomplikowaną dokumentacja księgową, inwentarzową i związkową. Dokumentacja księgową i inwentarzową powinna być prowadzona przez samorządy. Obecnie są prowadzone dwie książki inwentarzowe. W wielu przypadkach samorząd nie wie o sprzęcie, który posiada jednostka. Prowadzenie dokumentacji przez jeden organ pozwoli na lepszy nadzór nad sprzętem, będą racjonalniejsze wydatki na zakup sprzętu, bo organ nadzorujący będzie znał obecne wyposażenie jednostki. Członkowie Zarządu Jednostki OSP będą zabezpieczeni przed konsekwencjami związanymi z nieprawidłowo prowadzoną dokumentacją. Należy pamiętać, iż członkowie OSP to ludzie działający społecznie, dla których najważniejszym celem jest niesienie pomocy osobom poszkodowanym, ratowanie mienia i życia ludzkiego, a nie prowadzenie rozbudowanej dokumentacji;
- dotacje dla OSP powinny być przydzielane terytorialnie na powiat kwotowo, uwzględniając ilość działających OSP. Natomiast podział tych środków powinien być w gestii Komendanta Powiatowego PSP w uzgodnieniu z Zarządem Powiatowym ZOSP RP, w którym są przedstawiciele wszystkich samorządów z danego powiatu,

²⁶ Ze wszystkich inspekcji OSP uzyskała ocenę dobrą, w skali od 2 do 5.

- często brakuje środków w samorządzie na bieżące utrzymanie jednostki, brakuje środków na okresowe przeglądy, zakup niezbędnego sprzętu pożarniczego i osobistego wyposażenia strażaka;
- dotacje na system kserg są małe, obowiązków przybywa, narzucane są normy wyposażenia, a nie idą za tym środki finansowe, a samorządów, w których nie ma przemysłu (dochodów z podatków) nie stać na utrzymanie straży,
- jest obecnie niż demograficzny, w niedługim czasie będzie brak strażaków (brakuje następców),
- czasowa lub stała zmiana miejsca zamieszkania przez strażaków z powodu poszukiwania pracy i kontynuowania nauki, niekiedy w znacznej odległości od strażnicy, oraz dużą ilością obowiązków rolników strażaków, wiąże się z tym, iż coraz częściej w godzinach 6:00 – 18:00 jest ciężko uzyskać całą obsadę wozu,
- należy dla jednostek OSP spoza systemu kserg opracować i zatwierdzić skrócony program szkolenia podstawowego strażaka OSP, który umożliwi im udział w podstawowych działaniach ratowniczo – gaśniczych wspomagających jednostki kserg.

(dowód: akta kontroli str. 52, 53)

1.7. W latach 2014-2017 OSP wydatkowała na funkcjonowanie tej jednostki kwotę 332,0 tys. zł, z tego w: 2014 r. – 7,4 tys. zł, 2015 r. – 29,9 tys. zł, 2016 r. - 167,0 tys. zł, 2017 r. - 127,7 tys. zł.

Źródłem sfinansowania wydatków były środki publiczne w kwocie 281,3 tys. zł (z tego w: 2014 r. - 7,2 tys. zł, 2015 r. – 8,2 tys. zł, 2016 r. - 161,4 tys. zł i 2017 r. - 104,5 tys. zł) i środki będące w dyspozycji Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP²⁷ pochodzące z instytucji ubezpieczeniowych – 7,4 tys. zł (z tego w: 2015 r. – 5,0 tys. zł²⁸, 2016 r. - 0,8 tys. zł²⁹ i 2017 r. - 1,6 tys. zł³⁰) oraz środki własne OSP – 43,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 59, 60, 417-427)

W 2016 r. OSP na podstawie oferty z 19 września 2016 r. otrzymała z MSWiA dotację³¹ na realizację zadania publicznego „Przygotowanie jednostek OSP do działań ratowniczo-gaśniczych” w kwocie 3,7 tys. zł³². Jednostka, zgodnie z ofertą i umową, zakupiła sprzęt ratowniczy o wartości 6,5 tys. zł, tj.: radiotelefon, dwie pary butów strażackich, sześć par rękawic specjalnych, cztery tłumnice i dwa węże ssawne. Wydatek ten został sfinansowany ww. dotacją, częścią dotacji otrzymanej z KG PSP na podstawie umowy z 29 czerwca 2016 r. (2,6 tys. zł) i środkami własnymi (0,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 127-141, 148-150, 164-168, 218-219)

W latach 2014-2017 OSP, na podstawie złożonych wniosków, otrzymała z KG PSP dotacje na wydatki inwestycyjne (250,0 tys. zł) i bieżące (27,6 tys. zł) na realizację zadania „Zapewnienie gotowości bojowej jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonej do kserg”, na łączną kwotę 277,6 tys. zł, z tego w:

- 2014 r. – 7,2 tys. zł, umowa nr 3988/073501/ 2014 z 8 lipca 2014 r.;
- 2015 r. – 8,2 tys. zł, umowa nr 4029/0735014/2015 z 9 lipca 2015 r.;

²⁷ Dalej także: ZOSP RP.

²⁸ Na remont budynku strażnicy OSP.

²⁹ Na dofinansowanie po 200 zł do zakupu 4 mundurów strażackich po 200 zł.

³⁰ Na dofinansowanie do zakupu 2 kompletów ubrań specjalnych po 800 zł.

³¹ Umowa nr z 28 września 2016r. .

³² Dotacja wpłynęła na rachunek bankowy OSP 29 września 2016 r.

- 2016 r. – 157,7 tys. zł, umowa nr 4130/0735014/2016 z 29 czerwca 2016 r., w tym 150,0 tys. zł na zakupy inwestycyjne tj. (na zakup średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego) i 7,7 tys. zł na wydatki bieżące;
- 2017 r. -104,5 tys. zł, umowa nr 3243/0735072/2017 z 28 lipca 2017 r., w tym 100,0 tys. zł na zakupy inwestycyjne (tj. na zakup średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego) i 4,5 tys. zł na wydatki bieżące.

Umowy dotacyjne zawarte z KG PSP nie przewidywały możliwości przekazania środków dotacji innym podmiotom. W umowie z 2017 r. postanowiono, że może być ona rozwiązana przez zleceniodawcę w przypadku przekazania części lub całości dotacji osobie trzeciej w sposób niezgodny z umową.

(dowód: akta kontroli str. 99-107, 177-186, 218-229, 249-262, 409)

Otrzymała w 2014 r. dotacja³³ z KG PSP w kwocie 7,2 tys. zł została wykorzystana, zgodnie z umową, na zakup sprzętu ratowniczego i wyposażenia, w tym m.in.: 8 sztuk ubrań koszarowych, prądownicy, narzędzia ratowniczego hooligan, sześciu dysków sygnalizacyjnych, dwóch latarek, dwóch węży ssawnych.

(dowód: akta kontroli str. 194, 195, 208)

Dotacja z KG PSP w 2015 r. w kwocie 8,2 tys. zł³⁴ została w całości przeznaczona na pokrycie części kosztów remontu strażnicy, będącej własnością OSP (15,3 tys. zł). Pozostała część kosztów poniesionych na ww. cel, w kwocie 7,1 tys. zł, sfinansowana została ze środków będących w dyspozycji ZOSP RP i pochodzących z instytucji ubezpieczeniowych (5,0 tys. zł)³⁵ i środków własnych OSP (2,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 88-92, 116-118, 123-126, 423-427)

Dotacja przyznana przez KG PSP w 2016 r. w kwocie 157,7 tys. zł, z przeznaczeniem 150,0 tys. zł na zakup samochodu i 7,7 tys. zł na wydatki bieżące, wpłynęła na rachunek OSP 29 lipca 2016 r. Zgodnie z umową, dotacja w kwocie 7,7 tys. zł została wydatkowana na zakup wyposażenia i materiałów, w tym m.in.: agregatu ciśnieniowego oraz sygnalizatora bezruchu i temperatury MSA.

(dowód: akta kontroli str. 149, 150, 156, 157, 160, 161 i 230)

W trakcie realizacji zadań w 2016 i 2017 roku OSP zawarła z Gminą Sabnie³⁶ dwa porozumienia³⁷ w sprawie realizacji zakupów średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych współfinansowanych dotacją z KG PSP. W porozumieniach ustalono, że realizację zakupu powierza się Gminie, a w celu pokrycia kosztów zakupu OSP przeleje środki na rachunek Gminy, odpowiednio w wysokości 175,0 tys. zł³⁸ (przelew z 30 listopada 2016 r.) i 100,0 tys. zł (przelew z 14 listopada 2017 r.). Po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i dokonaniu zakupu w 2016 r. samochodu marki Kamaz (175,0 tys. zł) i w 2017 r. marki MAN (825,8 tys. zł), Gmina protokołami zdawczo-odbiorczymi³⁹ przekazała zakupione samochody OSP, które były własnością Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 231-234, 237, 263, 264, 266, 275, 277, 281, 282)

³³ Dotacja wpłynęła na rachunek bankowy OSP 22 sierpnia 2014 r.

³⁴ Dotacja wpłynęła na rachunek bankowy OSP 31 lipca 2015 r.

³⁵ Dotacja wpłynęła na rachunek bankowy OSP 2 grudnia 2015 r.

³⁶ Dalej także: Gmina.

³⁷ Porozumienia z dnia: 20 czerwca 2016 r. i 16 sierpnia 2017 r.

³⁸ W tym 150,0 tys. zł dotacja z KG PSP i 25,0 tys. zł środki własne OSP.

³⁹ Z dnia 30 listopada 2016 r. i 27 listopada 2017 r.

Dotacja przyznana przez KG PSP w 2017 r. w kwocie 104,5 tys. zł wpłynęła na rachunek OSP 18 sierpnia 2017 r., z tego 100,0 tys. zł na zakup samochodu i 4,5 tys. zł na wydatki bieżące. Zgodnie z ofertą i umową, dotacja w kwocie 4,5 tys. zł została wydatkowana na zakup sprzętu ratowniczego o wartości 6,4 tys. zł⁴⁰, w tym: dwóch kompletów specjalnych ubrań ochronnych, butów strażackich, latarki, siekieromłota, rzutki ratowniczej, 4 sztuk kluczy do łączników. Pozostała część kosztów poniesionych na ww. cel, w kwocie 1,9 tys. zł, sfinansowana została ze środków przyznanych przez ZOSP RP (1,6 tys. zł)⁴¹ i środków własnych OSP (0,3 tys. zł). Związek nie przekazał kwoty dotacji na rachunek OSP, tylko kwota do zapłaty wynikająca z wystawionej faktury była pomniejszona o wartość przyznanej dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 258, 261, 263, 286-288)

Prezes Zarządu OSP wyjaśnił, że jednostka miała możliwość samodzielnego wyboru dostawcy sprzętu, a złożenie wniosku o dofinansowanie ze środków pochodzących od firm ubezpieczeniowych nie było równoznaczne ze złożeniem zamówienia w ZOSP RP. Ponadto wyjaśnił, iż przyjęta forma bezgotówkowego rozliczenia przyznanej dotacji w 2017 r. przez ZOSP RP została zaakceptowana zarówno przez Związek jak i OSP.

(dowód: akta kontroli str. 53)

Po zakończeniu realizacji ww. zadań objętych dotacjami KG PSP jednostka otrzymywała każdorazowo opinię od Komendanta Powiatowego PSP, który po weryfikacji dokumentacji związanej z zakupami, stwierdzał, że zadanie publiczne zostało zrealizowane zgodnie z umową. Przedmiotowe opinie OSP załączyło do sprawozdań końcowych z wykonania ww. zadań, które za lata 2015, 2016 i 2017 zatwierdził Komendant Główny PSP pismami z dnia: 4 lutego 2016 r., 27 stycznia 2017 r. i 26 stycznia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 146, 147, 192, 239-248, 269-280, 284, 294, 434)

Zapisy zamieszczone w prowadzonej przez OSP ewidencji księgowej, w formie Książki handlowej oraz Książki inwentarzowej, umożliwiały identyfikację poszczególnych operacji finansowych związanych z wykorzystaniem dotacji celowych MSWiA i KG PSP oraz środków pochodzących z ZOSP RP.

(dowód: akta kontroli str. 364-372 i 380-395)

Z zapisów zamieszczonych w Książce inwentarzowej oraz oględzin, przeprowadzonych w dniu 3 lipca 2018 r. wynika, że całość sprzętu, wyposażenia i umundurowania zakupionego w latach 2014-2017 przy udziale środków dotacji celowych nadal znajdowała się na stanie OSP. W latach 2014 – 2017 OSP nie dokonywała zakupów środków trwałych.

(dowód: akta kontroli str. 317-320 i 364-372)

OSP nie dysponowała dokumentacją dotyczącą sposobu wyboru dostawcy sprzętu i wyposażenia, których zakupy sfinansowała w latach 2014-2017 z udziałem środków dotacji celowych.

Prezes Zarządu OSP wyjaśnił m.in., że jednostka dokonywała wyboru wykonawców w zakresie zakupu towarów i usług na podstawie rozpoznania rynku, wybierano zawsze najlepszą i najkorzystniejszą ofertę cenową, ale nie sporządzano dokumentacji z tych czynności.

⁴⁰ Faktura OW ZOSP RP nr WAS/0564/09/17/FVS z 21 września 2017 r.

⁴¹ Na podstawie wniosku z dnia 30 marca 2017 r., o dofinansowanie do zakupu dwóch specjalnych ubrań ochronnych.

Ustalone
nieprawidłowości

Jednostka w latach 2014 – 2017 nie przeprowadzała samodzielnie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴², ponieważ zrealizowane zamówienia nie podlegały przepisom tej ustawy. Zamówień na dostawę dwóch samochodów gaśniczo-ratowniczych, na zakup których OSP otrzymała dotacje w latach 2016-2017 udzieliła Gmina Sabnie, po przeprowadzeniu postępowań w trybie przetargu nieograniczonego.

(dowód: akta kontroli str. 53-54)

W działalności Urzędu Gminy w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. OSP na podstawie porozumienia z Gminą Sabnie, zleciła Gminie realizację zakupów oraz przekazała na jej rachunek, w latach 2016-2017, dotacje otrzymane z KG PSP w kwocie 250,0 tys. zł, pomimo że umowy dotacyjne nie przewidywały tego, a w umowie z 28 lipca 2017 r. postanowiono, że może ona zostać rozwiązana ze skutkiem natychmiastowym w przypadku przekazania przez zleceniobiorcę części lub całości dotacji osobie trzeciej.

(dowód: akta kontroli str. 222, 231-235, 254, 264, 266-267)

Prezes Zarządu OSP wyjaśnił, że porozumienia zostały zawarte z Gminą Sabnie i środki były przekazane na jej konto, ponieważ dotychczas była taka powszechna ogólnokrajowa praktyka w tym zakresie. Ponadto Gmina na zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych miała możliwość pozyskania dodatkowych środków z WFOŚiGW i Województwa Mazowieckiego oraz przeznaczenia na ten cel również własnych środków, bez których nie byłby możliwy zakup nowych środków transportowych.

(dowód: akta kontroli str. 411, 415 i 416)

2. Stan wyposażenia i wyszkolenia członków OSP wg stanu na dzień 31 marca 2018 r. był niezgodny z zadeklarowanym w porozumieniu dotyczącym włączenia jednostki do kserg. W porozumieniu podano, że jednostka posiada m.in. dwa samochody ratownicze, tj. Jelcza 420 GCB10 i Stara 200 GBAM 2,5⁴³ oraz że stan osobowy OSP wynosi 26 członków, w tym 24 wyszkolonych, podczas gdy faktycznie OSP nie posiadała już ww. samochodów⁴⁴ a jej stan osobowy wynosił 58 osób, w tym 36 wyszkolonych. OSP nie dokonała aktualizacji zmian sprzętowych i szkoleniowych, co było niezgodne z § 1 ust. 2 i § 7 ust. 4 aneksu do porozumienia.

(dowód: akta kontroli str. 29-39, 81-83, 85, 283, 299-300 i 324)

Prezes Zarządu OSP wyjaśnił, że przez niedopatrzenie nie dokonano aktualizacji danych zawartych w porozumieniu w zakresie wyposażenia i wyszkolenia członków OSP. Jednocześnie poinformował, że w najbliższym czasie sporządzona zostanie karta aktualizacji i przedstawiona do podpisu Wójtowi Gminy Sabnie i Komendantowi Powiatowemu PSP.

(dowód: akta kontroli str. 412)

3. Nie dokonywano, okresowych (rocznych i pięcioletnich) kontroli stanu budynku strażnicy OSP, pomimo obowiązku wynikającego z art. 62 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane* i nie przeprowadzano, co najmniej raz na 5 lat, kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektów budowlanych (budynków)

⁴² Dz.U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

⁴³ Samochód Jelcz został sprzedany 2 stycznia 2017 r., a Star przekazany w dniu 23 grudnia 2016 r. OSP w Grodzisku.

⁴⁴ Od listopada 2016 r. użytkuje samochód marki Kamaz, a od listopada 2017 r. samochód marki MAN.

estetyki budynków oraz ich otoczenia, wbrew art. 62 ust. 1 pkt 2 powołanej wyżej ustawy. Ponadto jednostka nie założyła książki obiektu budowlanego strażnicy, do czego, jako właściciel budynku, zobowiązana była art. 64 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 317-318)

Prezes Zarządu OSP wyjaśnił, że przez niedopatrzenie nie prowadzono książki obiektu budowlanego dla budynku strażnicy OSP i nie przeprowadzono okresowych kontroli wynikających z ustawy Prawo budowlane. Jednocześnie poinformował, że w najbliższym czasie zostanie założona książki obiektu budowlanego dla budynku strażnicy OSP oraz zleci przeprowadzenie wymaganych okresowych kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 412)

4. W objętych badaniami kontrolnymi akcjach ratowniczych podjętych przez OSP w latach 2016-2017 bezpośredni udział wzięło trzech członków OSP niespełniających wymagań określonych w art. 19 ust. 1b *ustawy o ochronie przeciwpożarowej*, dotyczących odbycia szkolenia pożarniczego.

(dowód: akta kontroli str. 304 i 316)

Prezes Zarządu OSP wyjaśnił, że wzięli oni udział w działaniach ratowniczych ponieważ dowódca zastępu przez niedopatrzenie nie sprawdził przed ich wyjazdem na akcję ratowniczą, czy spełniają oni wymagania określone w art. 19 ust. 1b ww. ustawy. Ponadto wyjaśnił, że obecnie takie przypadki będą wyeliminowane, ponieważ zgodnie z zaleceniami Komendanta Wojewódzkiego PSP w Warszawie, zawartymi w pismach z 18 czerwca 2018 r. (WR.0754.46.2018) i 26 lipca 2018 r. (WR.0754.46.1.2018), weryfikacja składu osobowego zastępów OSP, zadysponowanych do działań ratowniczych powinna być dokonywana przez dowódcę zastępu OSP oraz potwierdzana drogą radiową/telefoniczną do właściwego SK KP PSP przed wyjazdem do zdarzenia.

(dowód: akta kontroli str. 412, 415-416)

IV. Wnioski

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 Kontroli⁴⁵, wnosi o:

1. Nieprzekazywanie dotacji innym podmiotom, o ile umowa tego nie przewiduje.
2. Kierowanie do działań ratowniczych wyłącznie członków OSP spełniających wymogi określone w art. 19 ust. 1b ustawy o ochronie przeciwpożarowej.
3. Przeprowadzanie kontroli okresowych stanu technicznego budynku strażnicy OSP, wymaganych art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane.
4. Założenie i prowadzenie książki obiektu budowlanego strażnicy, stosownie do art. 64 ustawy Prawo budowlane.
5. Dokonanie aktualizacji porozumienia z dnia 5 kwietnia 1996 r. w zakresie wyposażenia i wyszkolenia członków OSP.

⁴⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 524 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki 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 Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i 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 wykorzystania uwag i 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.

Warszawa, dnia 10 września 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler:
Jan Sulima
Główny specjalista k.p.