



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.009.10.2018

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/093 – Finansowanie działalności ochotniczych straży pożarnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Grzegorz Kapela, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/86/2018 z dnia 10 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Głowaczowie ¹ , Rynek 35, 26-903 Głowaczów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Grzegorz Małański – Wójt Gminy Głowaczów (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

W okresie objętym kontrolą³ Gmina Głowaczów realizowała zadania własne w zakresie zapewnienia swoim mieszkańcom ochrony przeciwpożarowej poprzez finansowanie jednostek ochotniczych straży pożarnych⁴, działających na jej terenie. Gmina ponosiła wydatki dotyczące wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości operacyjnej ochotniczej straży pożarnej. Ze swojego budżetu pokrywała również koszty ubezpieczenia członków ochotniczej straży pożarnej oraz okresowych badań lekarskich.

Gmina, wykazując inicjatywę w pozyskiwaniu dodatkowych źródeł finansowania OSP, zawarła umowy dotacyjne z trzema różnymi podmiotami w celu sfinansowania zakupu samochodu ratowniczo-gaśniczego. Zakup ww. samochodu został dokonany zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵. Gmina nie posiadała kompletnej informacji o działaniach ratowniczych prowadzonych przez poszczególne jednostki OSP oraz nie prowadziła ewidencji, umożliwiającej analizę wydatków ponoszonych na utrzymanie danej jednostki w kontekście podejmowanych działań ratowniczych i związanych z tym potrzeb jednostki, co NIK ocenia negatywnie.

W okresie objętym kontrolą, Gmina zatrudniała Komendanta Gminnego Ochrony Przeciwpożarowej, który koordynował działania na rzecz ochrony przeciwpożarowej. Jednostki OSP z terenu Gminy, włączone do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego⁶, posiadały odpowiednie wyposażenie, spełniające w zdecydowanej większości standardy określone przez Komendanta Głównego PSP, a ich członkowie przeszli wymagane wyszkolenie.

NIK negatywnie ocenia sposób realizacji zakupów finansowanych ze środków publicznych (z budżetu Gminy, z dotacji z krsrg oraz MSWiA). W Gminie nie opracowano zasad i procedur wydatkowania środków pieniężnych na rzecz

¹ Dalej: *Urząd*.

² 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.

³ Lata 2014-2017.

⁴ Dalej: „OSP”

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm. Dalej: Pzp.

⁶ Dalej: „krsrg”.

jednostek OSP. Niezgodnie z postanowieniami umów dotacyjnych, kwoty dotacji były przekazywane przez te jednostki na rachunek Gminy i na podstawie zawartego porozumienia, Gmina dokonywała zakupu środków trwałych, wyposażenia i sprzętu ratowniczo-gaśniczego. Zakupów o wartości poniżej równowartości kwoty określonej w art. 4 ust. 8 Pzp, sporadycznie dokonywano z uwzględnieniem zasady konkurencyjności. W latach 2014-2015 Gmina dofinansowywała z własnych środków zakupy dokonywane przez jednostki OSP, które miały ograniczony wybór dostawcy, ponieważ Oddział Wojewódzki Związku OSP RP Województwa Mazowieckiego⁷ uzależniał, przyznanie dofinansowania ze środków MSWiA od dokonania zakupu w jego Filii w Radomiu. Taki system sprzedaży uniemożliwił pozyskania ofert od innych podmiotów funkcjonujących na rynku oraz ograniczył możliwość dokonania zakupu w sposób oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów i możliwości realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, określonej w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸.

W wyniku niedostatecznej kontroli wewnętrznej dokumentów zakupu, Gmina dokonała płatności w kwocie 897,60 zł za fakturę, na której wskazany był nieprawidłowy numer rachunku bankowego i środki nie wpłynęły na konto OW ZOSP.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania Gminy na rzecz optymalizacji funkcjonowania jednostek OSP

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą⁹, w Gminie nie powołano gminnych zawodowych straży pożarnych oraz terenowej służby ratowniczej (o których mowa w art. 15 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹⁰). Gmina zatrudniała na podstawie umowy zlecenia Komendanta Gminnego Ochrony Przeciwpożarowej¹¹, do zadań którego należało m.in. koordynowanie realizacji zadań statutowych naczelników OSP, prowadzenie działań na rzecz powołania w OSP jednostek operacyjno-technicznych (JOT), ustalanie potrzeb finansowych OSP z terenu Gminy i zgłaszanie ich do projektu budżetu, udział w procesie włączania OSP do krsq, ustalanie potrzeb techniczno-sprzętowych dla poszczególnych OSP i proponowanie sposobu ich zaspokajania.

(dowód: akta kontroli str. 5-8, 113-123)

W latach 2014-2017 na terenie Gminy funkcjonowało osiem jednostek OSP, z których dwie włączone zostały w 1995 r. i 1997 r. do krsq. W okresie objętym kontrolą liczba członków OSP¹² zmniejszyła się z 337 w 2014 r. do 316 w 2016 r., w tym liczba członków biorących bezpośrednio udział w działaniach ratowniczych ze 151 w 2014 r. do 114 w 2016 r. Na koniec 2017 r. liczba członków wzrosła do 329, w tym 126 uczestniczących bezpośrednio w akcjach ratowniczych.

Informacje dotyczące liczby członków OSP, w tym biorących bezpośrednio udział w działaniach ratowniczych, Gmina uzyskiwała z raportów składanych przez poszczególne jednostki.

(dowód: akta kontroli: str. 10, 288-299)

⁷ Dalej: OW ZOSP.

⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

⁹ Lata 2014-2017.

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 620.

¹¹ W latach 2014-2015 Komendant Gminny Ochrony Przeciwpożarowej był zatrudniony na podstawie umowy zlecenia, a w latach 2016-2017 pełnił tę funkcję nieodpłatnie.

¹² Liczba członków OSP z terenu gminy Głowaczów wynosiła: w 2014 r. 337 członków, w tym 151 biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych, w 2015 r. 322 (147), w 2016 r. 312 (114), w 2017 r. 329 (126).

Do kserg, na czas nieokreślony, zostały włączone jednostki OSP w Głowaczowie i w Brzozie. Obie jednostki zawarły porozumienie z Gminą Głowaczów i Komendantem Rejonowym PSP w Koźmienicach, w którym zadeklarowały gotowość operacyjną poprzez włączenie do kserg samochodu gaśniczego oraz docelowo 20 strażaków. Jednostki informowały Komendanta Powiatowego PSP w Koźmienicach¹³ o obniżonej gotowości operacyjnej w przypadku braku możliwości wyjazdu samochodu pożarniczego z powodów technicznych.

W ramach funkcjonujących na terenie Gminy OSP nie zostały w sposób formalny, wskazany w uchwale nr 95/18/2014 Prezydium Zarządu Głównego Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP z dnia 16 grudnia 2004 r., wyodrębnione jednostki operacyjno-techniczne (JOT) do prowadzenia działań ratowniczych, tj. zarządy OSP nie podjęły uchwał o powołaniu JOT oraz nie uchwaliły regulaminu organizacyjnego JOT.

(dowód: akta kontroli str. 14-32, 116-123)

Wójt wyjaśnił, że pomimo braku formalnego powołania JOT, w jednostkach jest sprzęt oraz odpowiednio przeszkolone osoby, które w razie potrzeby prowadzą stosowne działania ratownicze. Potwierdził to również Komendant Gminny Ochrony Przeciwpożarowej.

(dowód: akta kontroli str. 116-117)

Ratownicy OSP Głowaczów i OSP Lipa posiadali stosowne przeszkolenie, zgodnie z wymogami ustalonymi przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych¹⁴ i przyjętymi przez Komendanta Głównego PSP¹⁵.

W latach 2014-2017 Gmina poniosła wydatki na szkolenia członków OSP w kwocie 9 289 zł. Były to szkolenia organizowane przez podmioty zewnętrzne¹⁶, w tym m.in.: kurs kwalifikacyjny w zakresie udzielania pierwszej pomocy (6250 zł), seminarium z zakresu ochrony przeciwpożarowej (1 845 zł), szkolenie motorowodne (550 zł). Wydatki na szkolenia nie były związane z zakupem sprzętu dla jednostek OSP.

Gmina zawierała umowy zbiorowego ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków, obejmujące strażaków mogących uczestniczyć w akcjach ratowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 124-158, 295-299)

1.2. W Urzędzie prowadzona była w formie elektronicznej ewidencja wyposażenia jednostek OSP w sprzęt niezbędny do prowadzenia działalności ratowniczej¹⁷, w szczególności pozwalającej ustalić stan wyposażenia poszczególnych jednostek. Ponadto dla składników majątkowych o wartości wyższej niż 3,5 tys. zł, prowadzony był rejestr środków trwałych, uwzględniający zasady ich klasyfikacji¹⁸. Składniki wyposażenia ujmowane były w księgach rachunkowych Gminy w sytuacji, gdy Gmina dokonywała ich zakupu. Składniki majątkowe podlegały inwentaryzacji – wyposażenie raz na dwa lata (ostatnio na koniec 2016 r.), środki trwałe raz na cztery lata (ostatnio na koniec 2016 r.). Inwentaryzację przeprowadzano w formie spisu z natury, odrębnie dla każdej jednostki OSP.

Gmina przekazała jednostkom OSP w użytkowanie środki transportu, inne środki trwałe oraz wyposażenie, niezbędne do ich funkcjonowania. Jednej jednostce (OSP Miejska Dąbrowa) Gmina przekazała, na podstawie umowy użyczenia,

¹³ Dalej także: KP PSP

¹⁴ Rozporządzenie MSW z dnia 15 września 2014 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. poz. 1317).

¹⁵ Analiza potencjału ratowniczego ochotniczych straży pożarnych włączonych do krajowego systemu ratowniczo – gaśniczego* (marzec 2011 r.) – dokument przygotowany w Komendzie Głównej PSP i zaakceptowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

¹⁶ Gmina nie organizowała szkoleń dla członków OSP.

¹⁷ Dotyczyło to wyposażenia o wartości jednostkowej nie przekraczającej kwoty 3,5 tys. zł.

¹⁸ Podział na poszczególne kategorie środków trwałych.

działkę, na której zlokalizowana była strażnica. Pozostałe jednostki OSP były właścicielami lub posiadaczami samoistnymi nieruchomości, służących do prowadzenia działalności statutowej.

(dowód: akta kontroli str. 117-118, 513-515)

Wójt wyjaśnił, że nie dokonywano analizy stanu wyposażenia poszczególnych OSP pod kątem spełnienia standardów określonych przez Komendanta Głównego PSP.

Na dzień 31 marca 2018 r., stan wyposażenia jednostek OSP włączonych do ksrq spełniał standardy wyznaczone przez Komendanta Głównego PSP, za wyjątkiem OSP Głowaczów, która nie posiadała sygnalizatorów bezruchu.

(dowód: akta kontroli str. 11-32, 295-299, 410-427)

1.3. Wójt poinformował, że w celu zachęcenia mieszkańców Gminy do społecznej działalności ratowniczej w jednostkach OSP, Gmina organizowała festyny oraz inne imprezy okolicznościowe, w których udział brali druhowie, promując działalność OSP na terenie gminy. Organizowano również zawody w sporcie pożarniczym, a także święta strażackie itp. Działania te były nagłaśnianie m.in. przez artykuły w prasie, relacje w telewizji lokalnej, informacje w Internecie.

(dowód: akta kontroli str. 119)

1.4. Gmina posiadała informacje w zakresie otrzymywanego przez jednostki OSP dofinansowania oraz jego wykorzystania, ponieważ współfinansowała dokonywane zakupy i zawierała z jednostkami OSP porozumienia w tej sprawie. W okresie objętym kontrolą jednostki OSP otrzymały dofinansowanie:

- od KG PSP na realizację zadania publicznego „Zapewnienie gotowości bojowej jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego” w ogólnej kwocie 253 050 zł, w tym na wydatki bieżące 33 050 zł i wydatki majątkowe 220 000 zł. Środki te przyznano na podstawie umów zawartych z KG PSP dwóm jednostkom włączonym do ksrq, tj. OSP Głowaczów – 236 150 zł, które wydatkowano m.in. na zakup samochodu pożarniczego, sprzętu specjalistycznego, odzieży oraz wyremontowanie strażnicy i OSP Brzoza - 16 900 zł, które wydatkowano na zakup sprzętu specjalistycznego i odzieży;
- od MSWiA na realizację zadania publicznego „Przygotowanie jednostek ochotniczych straży pożarnych do działań ratowniczo-gaśniczych” w kwocie 58 012 zł, w całości przeznaczone na wydatki bieżące. W latach 2014-2015 środki te rozdysponowywane były przez Prezydium Zarządu Głównego Związku OSP RP, a od 2016 r. na podstawie umowy zawieranej z KG PSP, działającym w imieniu MSWiA. Dotacje MSWiA przyznano trzem jednostkom OSP z terenuminy Głowaczów, tj. OSP Brzoza – 2 885 zł, OSP Głowaczów – 21 505 zł i OSP Lipa – 33 622 zł;
- z innych źródeł¹⁹ w kwocie 46 950 zł z przeznaczeniem na wydatki bieżące dla czterech jednostek OSP: Brzoza, Głowaczów, Lipa i Cycelówka²⁰.

Stwierdzono, że w latach 2014-2015 ze środków rozdysponowywanych przez Prezydium Zarządu Głównego Związku OSP RP korzystały wszystkie OSP z obszaru gminy Głowaczów, ponieważ po dokonaniu zakupu wyposażenia przez daną jednostkę OSP, część sprzętu była przekazywana do innych jednostek OSP z terenu gminy Głowaczów.

Komendant Gminny Ochrony Przeciwpożarowej wyjaśnił, że rozdział na poszczególne jednostki OSP wynikał z bieżących potrzeb OSP. Poszczególne OSP

¹⁹ Środki pochodzące z zakładów ubezpieczeniowych.

²⁰ W latach 2014-2015

zobowiązane były do ujęcia otrzymanego wyposażenia w swoich księgach inwentarzowych.

(dowód: akta kontroli str. 33-34, 159, 324-335, 390-392, 396-409, 456-459)

Zgodnie z zasadami przyznawania dopłat do zakupu sprzętu i umundurowania, (załącznik nr 2 do Uchwały Nr 81/9/2014 Prezydium ZG ZOSP z dnia 18 lutego 2014 r.) zakupiony sprzęt miał być użytkowany przez okres jego trwałości w ochronie przeciwpożarowej lub ratownictwie.

(dowód: akta kontroli str. 428-450)

W latach 2014 -2017 Gmina przeznaczyła na funkcjonowanie jednostek OSP środki w wysokości 2 478 033,70 zł, w tym na: wydatki rzeczowe 740 749,80 zł, wydatki osobowe 399 159,50 zł, wydatki majątkowe 1 338 124,40 zł²¹. Wydatki były realizowane do wysokości określonej w budżecie Gminy, w którym ujmowano środki własne Gminy i otrzymane dotacje z przeznaczeniem dla OSP. Gmina nie przekazywała jednostkom OSP środków w formie dotacji. Wydatki były planowane i realizowane bezpośrednio przez Gminę z jej budżetu.

Wydatki planowano na podstawie wykonania budżetu w roku poprzednim oraz zapotrzebowań składanych przez jednostki OSP, które podlegały weryfikacji w Urzędzie pod kątem możliwości finansowych Gminy. Wysokość wydatków uwarunkowana były również możliwościami pozyskania innych źródeł finansowania i planami inwestycyjnymi.

(dowód: akta kontroli str. 3-4, 116-123, 295-299, 518-547)

Na zakup samochodu ratowniczo-gaśniczego²² dla OSP Głowaczów, Gmina pozyskała dotacje ze środków: Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej²³ w wysokości 190 000 zł, Powiatu Kozińskiego²⁴ w wysokości 344 470,42 zł i Województwa Mazowieckiego²⁵ w wysokości 100 000 zł. Pozostałą część stanowiły środki własne Gminy w kwocie 12 999,58 zł oraz dotacja kserg w wysokości 200 000 zł (przyznana OSP Głowaczów).

Środki na zakup samochodu Gmina wydatkowała zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym, terminowo dokonała rozliczenia wsparcia finansowego z podmiotami udzielającymi dotacji. Gmina uzyskała potwierdzenie prawidłowego wywiązania się z warunków zawartych w umowach dotacyjnych. Zakupu samochodu dokonano w wyniku prawidłowo przeprowadzonego postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, w formie przetargu nieograniczonego.

(dowód: akta kontroli str. 35-112, 295-299)

W Gminie nie opracowano procedur ustalających zasady wydatkowania środków na rzecz jednostek OSP. Gmina zawierała z jednostkami OSP porozumienia w sprawie wydatkowania środków publicznych, otrzymanych przez te jednostki w ramach dotacji z kserg oraz dotacji z MSWiA.

W okresie objętym kontrolą Gmina zawarła sześć porozumień z jednostkami OSP w zakresie wykorzystania dotacji kserg w łącznej kwocie 252 400 zł i jedno porozumienie z OSP Lipa dotyczące dotacji MSWiA w kwocie 18 691 zł²⁶.

W wyniku ww. porozumień jednostki OSP zlecały Gminie realizację zakupów oraz przekazywały na jej rachunek otrzymane dofinansowanie. Umowy dotacyjne nie

²¹ Wydatki majątkowe zostały poniesione na przebudowę remizy strażackiej w miejscowości Lipa oraz zakup średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego dla OSP Głowaczów.

²² Łączna wartość zakupu – 847 470 zł.

²³ Umowa nr 1026/16/NZ/D z 30 września 2016 r.

²⁴ Umowa nr RLOŚ/1/C/2016 z 28 czerwca 2016 r.

²⁵ Umowa nr 92/OR/BP-I/D/16 z 13 czerwca 2016 r.

²⁶ Oprócz ww. porozumień Gmina zawarła, 1 września 2017 r., porozumienie z OSP Lipa, w którym strony ustaliły, że zakupu dokona jednostka OSP.

przewidywały możliwości przekazania środków innym podmiotom; zgodnie z nimi OSP były zobowiązane do dokonania w określonym terminie zapłaty za wydatki związane z realizacją zadania publicznego oraz do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej. Dodatkowo w dwóch umowach²⁷ postanowiono, że umowa może być rozwiązana przez zleceniodawcę w przypadku przekazania przez OSP części lub całości dotacji osobie trzeciej. Dokonując zakupu, Gmina przeznaczała własne środki na doposażenie OSP (współfinansowała zakupy) oraz, w przypadku zakupu samochodu ratowniczo-gaśniczego, także otrzymane dotacje od innych podmiotów. Przedmiot zakupu Gmina, na podstawie protokołu, przekazywała jednostce OSP.

Zgodnie z umowami dotacyjnymi, po zakończeniu realizacji zadania, jednostka OSP otrzymywała opinię od KP PSP, który po weryfikacji dokumentacji związanej z zakupem, stwierdzał że zadanie publiczne zostało zrealizowane zgodnie z umową.
(dowód: akta kontroli str. 33-34, 295-409, 517)

KP PSP poinformował, że rozliczania dotacji dokonywano według zasad wydatkowania i rozliczania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania pn. „Zapewnienie gotowości bojowej jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego”, opracowanych przez KG PSP²⁸. Według tych wytycznych zakup mógł być realizowany za pośrednictwem innych instytucji np. urzędu gminy. Weryfikując przedstawione dokumenty związane z zakupem sprzętu zgodnie z asortymentem wskazanym w załączniku do umowy sprawdzano czy: wydatkowane środki są zgodne ze złożonym wnioskiem, czy ilość i wartość zakupionego sprzętu jest zgodna z kosztorysem, czy faktura zawiera opis dot. źródła finansowania, czy zakupiony sprzęt wpisano do książki inwentarzowej OSP, czy zapłaty za sprzęt dokonano w terminie, czy dotacja została wykorzystana w całości. Na podstawie przedstawionych dokumentów (tj. faktur, porozumień, protokołów przekazania sprzętu, książki inwentarzowej, dowodów zapłaty) stwierdzano, że zakupiony sprzęt jest zgodny z kosztorysem i zadanie zostało zrealizowane zgodnie ze złożonym wnioskiem. Komenda Powiatowa PSP dokonała także analizy zakupu pod kątem prowadzenia ewidencji. Sprzęt został przyjęty na stan ewidencyjny jednostek, o czym świadczyły zapisy w księgach inwentarzowych.
(dowód: akta kontroli str. 410-426)

Realizując zakupy na rzecz jednostek OSP (na podstawie zawieranych porozumień) o wartości nieprzekraczającej wysokości kwoty określonej w art. 4 pkt 8 Pzp, Gmina w dwóch przypadkach zastosowała konkurencyjny tryb dokonania zamówień publicznych w formie zapytania cenowego. Pozostałych zakupów dokonywano w sklepie oddziału ZOSP w Radomiu i były one współfinansowane ze środków z firm ubezpieczeniowych, przekazywanych za pośrednictwem ZOSP.

Komendant Gminny Ochrony Przeciwpożarowej wyjaśnił, że: *o możliwości uzyskania środków z firm ubezpieczeniowych byliśmy informowani przez pracownika Oddziału ZOSP RP w Radomiu. Otrzymanie środków z firm ubezpieczeniowych było uwarunkowane zakupem sprzętu w OW ZOSP RP Filia w Radomiu. To powodowało, że najbardziej opłacalny był zakup właśnie tam.*
(dowód: akta kontroli str. 295-299, 456-476)

W latach 2014-2015 dwie jednostki OSP²⁹ otrzymały, za pośrednictwem ZOSP, dotację ze środków MSWiA dla ochotniczych straży pożarnych w wysokości 24 390 zł na dopłatę do zakupu umundurowania i sprzętu. Dotacje były przyznane

²⁷ Umowa nr 3639/0709044/2017 z 26 lipca 2017 r. (dotacja ksrg) i umowa nr 1898/0709068/2016 z 18 sierpnia 2016 r. (dotacja MSWiA).

²⁸ Dokument opracowany przez sekcję ds. dotacji ksrg Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej (Warszawa, marzec 2014 r.)

²⁹ OSP w Głowaczowie i OSP w Brzósie.

przez Prezydium Zarządu OW ZOSP³⁰. Zgodnie z informacją uzyskaną od Dyrektora Zarządu Wykonawczego OW ZOSP, umowę na realizację tego zadania zawierał z MSWiA Zarząd Wykonawczy ZOSP RP. Oddział Wojewódzki ZOSP RP realizował zadanie w części dotyczącej OSP z terenu województwa mazowieckiego. Obowiązujące w ZOSP procedury związane z ubieganiem się przez OSP o dotację ze środków MSWiA, zasady udzielania dotacji oraz sposób ich rozliczania wynikały z corocznie zawieranej umowy pomiędzy ZOSP i ministrem spraw wewnętrznych oraz uchwał³¹ Prezydium Zarządu Oddziału Wojewódzkiego ZOSP województwa mazowieckiego. Procedury te nie przewidywały sporządzania takich dokumentów, jak umowa pomiędzy ZOSP i OSP, decyzja organu przyznającego dotację czy decyzja stwierdzająca prawidłowość wydatkowania środków. Sprawozdania z wykonania dotacji sporządzał ZOSP dla poszczególnych zadań objętych dofinansowaniem. OSP otrzymywały z ZOSP informacje o przyznanej dotacji i zasadach dokonania zakupu oraz sposobu udokumentowania transakcji.

Zakupy były dokonywane w sklepie oddziału ZOSP w Radomiu. Związek nie przekazywał kwoty dotacji na konto dotowanej OSP, a kwota do zapłaty wynikająca z wystawionej faktury była pomniejszana o wartość przyznanej dotacji (na wystawionych fakturach kwota udzielonej dotacji widnieje już jako kwota zapłacona), na którą w kasie ZOSP wystawiano dokument KP.

(dowód: akta kontroli str. 295-299)

Komendant Gminny Ochrony Przeciwpożarowej potwierdził, że zakup był dokonywany w Oddziale Wojewódzkim Związku ZOSP RP – Filia w Radomiu, ponieważ OSP zależało na przeprowadzeniu korzystnej transakcji. OSP nie dostałaby dotacji, gdyby tam nie dokonali zakupu. Związek nie przelewał fizycznie kwoty dotacji na konto jednostki, a na fakturach kwota do zapłaty była pomniejszona o wartość dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 456-459)

W wyniku analizy dokumentów dotyczących zakupu wyposażenia dla jednostki OSP w Lipie, stwierdzono, że na dwóch fakturach sprzedaży³² na kwoty 29 441,28 zł i 1 377,60 zł, wystawionych przez OW ZOSP, wskazano inny numer rachunku bankowego niż dotychczas podawany przez sprzedawcę. OSP dokonała wpłaty na wskazany rachunek za fakturę wystawioną na kwotę 29 441,28 zł, natomiast Gmina uregulowała należność pozostającą do zapłaty z drugiej faktury w wysokości 897,60 zł. Jednostka otrzymała zakupione wyposażenie jednak środki nie wpłynęły na konto OW ZOSP RP. Postępowanie w tej sprawie prowadzi Policja.

Dyrektor Zarządu Wykonawczego OW ZOSP woj. mazowieckiego poinformowała, że działalność Filii w Radomiu została z dniem 6 lutego 2018 r. zawieszona w związku z postępowaniem prowadzonym przez Policję z zawiadomienia związku.

(dowód: akta kontroli str.295-299, 430-455)

Szczegółową kontrolą objęto wydatki Gminy na: zakup paliw w wysokości 37 508,95 zł, tj. 41% poniesionych wydatków w tej grupie w okresie objętym kontrolą (89 845,01 zł), badania lekarskie ratowników OSP w wysokości 7 530 zł, tj. 56% wydatków (13 450 zł) oraz wypłaty ekwiwalentu dla członków OSP w wysokości 83 325,69 zł, tj. 59% wydatków (141 042,95 zł, w tym: 77 076,95 zł w związku z udziałem w akcjach ratowniczych i 63 966 zł za udział w szkoleniach). Analiza dokumentacji ww. wydatków wykazała, że:

- wydatki na zakup paliw były dokonywane na podstawie umów zawieranych z dostawcą po wyborze najkorzystniejszej oferty w wyniku przetargu

³⁰ Uchwała nr 12/2015 z 9 kwietnia 2015 r.

³¹ W okresie objętym kontrolą dotyczyło to uchwały nr 81/9/2014 z dnia 18 lutego 2014 r. i nr 38/2012 z dnia 11 grudnia 2011 r.

³² Faktury o numerach WRA/0161/09/2017/FVS i datą wystawienia: 5 września 2017 r.

nieograniczonego³³. Kontrola postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego na zakup paliw płynnych w 2017 r. wykazała, że zostało ono przeprowadzone zgodnie z przepisami Pzp i wybrano najkorzystniejszą ofertę; rozliczenie paliwa w danym miesiącu dokonywano na podstawie wystawionych faktur, sporządzonych wykazów pobranych paliw³⁴, miesięcznych kart drogowych samochodów pożarniczych bądź miesięcznych kart pracy sprzętu silnikowego, po zakończeniu okresu rozliczeniowego; faktury podlegały kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej; przyjęto zasadę rozliczania zużycia paliwa w oparciu o normy określone przez producentów urządzeń; zużycie paliw było przedmiotem obrad posiedzeń Komisji Infrastruktury i Porządku Publicznego Rady Gminy Głowaczów,

- podmioty wykonujące badania lekarskie wystawiały rachunek/fakturę dla Gminy Głowaczów z określeniem rodzaju badań, a dokumenty były sprawdzane pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym,
- ekwiwalent został wypłacony w związku z udziałem członków OSP w działaniach ratowniczych w 2017 r., wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla członków OSP, którzy uczestniczyli w działaniach ratowniczych lub szkoleniach ustalana była uchwałą Rady Gminy Głowaczów³⁵ i obowiązywały dwie stawki wysokości ekwiwalentu za każdą godzinę udziału w: działaniach ratowniczych i szkoleniach,
- wydatki ewidencjonowane były z uwzględnieniem klasyfikacji budżetowej – rozdział 75412, a poszczególne OSP przekazywały Gminie dokumenty, które podlegały kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej.

(dowód: akta kontroli str. 160-214, 215-287, 295-299)

Gmina nie posiadała kompletnej informacji o działaniach ratowniczych prowadzonych przez poszczególne jednostki OSP, funkcjonujące na jej terenie. Informacje w tym zakresie Gmina pozyskiwała okazjonalnie od KP PSP w celu przedstawienia danych na sesji Rady Gminy. Nie były to dane kompletne, obejmujące cały okres objęty kontrolą. Gmina również nie dysponowała danymi o sytuacjach, w których jednostka OSP została zadysponowana przez PSP do akcji ratowniczej, a z różnych względów nie mogła tej akcji podjąć. Gmina nie otrzymywała wyników przeprowadzonych przez PSP inspekcji gotowości operacyjnej jednostek funkcjonujących na jej terenie oraz nie analizowała relacji kosztów utrzymania poszczególnych OSP w stosunku do ich aktywności ratowniczej. Nie prowadzono w Gminie ewidencji analitycznej, umożliwiającej podział kosztów na jednostki OSP.

(dowód: akta kontroli str. 116-123, 288-299)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Gmina nie posiadała kompletnych informacji o działaniach ratowniczych prowadzonych przez poszczególne jednostki OSP oraz o kosztach ich funkcjonowania. Nie prowadziła ewidencji umożliwiającej analizę wydatków ponoszonych na utrzymanie poszczególnych jednostek OSP w kontekście podejmowanych przez nie działań ratowniczych i związanych z tym potrzeb. W ocenie NIK wiedza ta jest niezbędna do prawidłowej realizacji przez Gminę, określonego w art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie

³³ Umowy dotyczyły dostawy paliw na rzecz Gminy, w tym na cele OSP.

³⁴ W celach kontrolnych na stacjach paliw prowadzony był rejestr, potwierdzany przez osobę upoważnioną przez Gminę (kierowcę OSP). Rejestr zawierał: datę tankowania, numer rejestracyjny pojazdu, imiona, nazwiska i podpisy osoby tankującej paliwo oraz wartości.

³⁵ Nr XXII/160/09 z 26 marca 2009 r. (10 zł za udział w działaniu ratowniczym i 4 zł w szkoleniu), Nr XXII.157.2016 z 29 grudnia 2016 r. (13 zł za udział w działaniu ratowniczym i 7 zł w szkoleniu), Nr XXX.233.2017 z 28 listopada 2017 r. (15 zł za udział w działaniu ratowniczym i 7 zł w szkoleniu).

gminnym³⁶, obowiązku zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie ochrony przeciwpożarowej, a także do dokonywania wydatków na ten cel zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, tj. uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu celu.

Wójt wyjaśnił, że nie prowadzono analiz w zakresie relacji kosztów utrzymania poszczególnych OSP w stosunku do liczby ich wyjazdów do akcji ratowniczych. Wysokość finansowania jednostek nie była bezpośrednio zależna od ich aktywności.
(dowód: akta kontroli str. 116-123)

2. Gmina zawierała z jednostkami OSP porozumienia w sprawie wydatkowania środków publicznych otrzymanych przez te jednostki w ramach dotacji z kserg oraz dotacji z MSWiA. W wyniku tych porozumień jednostki OSP zlecały Gminie realizację zakupów oraz przekazywały na jej rachunek otrzymane dofinansowanie. Umowy dotacyjne nie przewidywały możliwości przekazania środków publicznych innym podmiotom.

Gmina przed zawarciem porozumień, nie analizowała umów dotacyjnych pod kątem możliwości wydatkowania dotacji w części lub całości przez inny podmiot, co w dwóch przypadkach (umowy, gdzie był taki zakaz) naraziło jednostki na utratę dotacji. Konieczność zwrotu dotacji może mieć niekorzystny wpływ na funkcjonowanie systemu ratowniczo-gaśniczego na terenie gminy.

Wójt wyjaśnił, że umowa zawarte między OSP a MSWiA lub KG PSP nie zawierały zapisów wykluczających przekazanie dotacji do Gminy. Gmina jest podmiotem publicznym, który z pewnością przeznaczy środki z dotacji na właściwy cel. Jest to częsta praktyka i nigdy żadna ze stron umowy dotacyjnej nie zgłaszała żadnych uwag w tym zakresie. Porozumienia takie są zawierane, gdy gmina dopłaca do zakupionego sprzętu i powstaje konieczność przeprowadzenia przetargu lub rozeznania cenowego. Gmina dysponuje doświadczoną i profesjonalną kadrą, która dba, aby zakup sprzętu i wydatkowanie środków publicznych odbyło się zgodnie z prawem, a zwłaszcza z ustawą Prawo Zamówień Publicznych oraz ustawą o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str.517)

3. Gmina dokonała płatności w kwocie 897,60 zł za fakturę, na której wskazany był nieprawidłowy numer rachunku bankowego i środki nie wpłynęły na konto Oddziału Wojewódzkiego ZOSP RP. Spowodowane było to brakiem należytej kontroli dokumentów zewnętrznych przed dokonaniem płatności. Gmina miała możliwość sprawdzenia prawidłowości podanego na fakturze numeru rachunku bankowego, ponieważ często zawierała ze sprzedawcą transakcje i prawidłowy numer rachunku bankowego był jej znany.

Skarbnik Gminy wyjaśniła m.in, że: *otrzymaliśmy fakturę ze wskazanym numerem rachunku, na który należało dokonać wpłaty. Nie miałam świadomości, że podany na fakturze sprzedaży numer rachunku bankowego jest nieprawidłowy i środki nie trafią na konto Oddziału Wojewódzkiego Związku Ochotniczych Straży Pożarnych woj. mazowieckiego.*

(dowód: akta kontroli str. 516)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zgodnie z zasadami określonymi w art. 43 i 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, a wydatki powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

³⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.

W latach 2014-2015 Gmina dofinansowywała z własnych środków zakupy dokonywane przez jednostki OSP w sklepie OW ZOSP w Radomiu z pominięciem ww. zasad, ponieważ otrzymanie dofinansowania za pośrednictwem Związku³⁷, uwarunkowane było koniecznością dokonania zakupu w jego sklepie. Taki system sprzedaży uniemożliwiał pozyskania ofert od innych podmiotów funkcjonujących na rynku oraz ograniczał możliwość dokonania zakupu w sposób oszczędny, z zachowaniem ww. zasad wydatkowania środków publicznych.

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 Kontroli³⁸, wnosi o:

1. Analizowanie wydatków ponoszonych na utrzymanie poszczególnych jednostek OSP, w kontekście podejmowanych przez nie działań ratowniczych, w celu optymalizacji wydatków na ochronę przeciwpożarową w Gminie.
2. Zapoznanie się z warunkami umów dotacyjnych przed zawarciem porozumień z jednostkami OSP, zlecającymi zakupy wyposażenia, w celu wyeliminowania ryzyka utraty dotacji.
3. Prowadzenie, przed dokonywaniem płatności, wnikliwej kontroli dowodów księgowych dokumentujących zakup.

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 kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli.

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 września 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler

Grzegorz Kapela
Główny specjalista kontroli państwowej

³⁷ Środki dotacji MSWiA i pochodzące od ubezpieczycieli rozdysponowywał OW ZOSP RP Filia w Radomiu.

³⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

