



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.013.01.2018

P/18/093

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/093 - Finansowanie działalności ochotniczych straży pożarnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Przemysław Grad, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/81/2018 z dnia 7 maja 2018 r. 2. Sylwia Zakrzewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/78/2018 z dnia 7 maja 2018 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-2)</p>
Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu (dalej: KW PSP albo Komenda Wojewódzka)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bryg. Andrzej Bartkowiak, od dnia 22 marca 2016 r., Wielkopolski Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu (dalej: Komendant). Do dnia 21 stycznia 2016 r. Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu był nadbryg. Wojciech Mendelak. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1900-1901)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Podjęte przez Komendę Wojewódzką w latach 2014-2017² działania na rzecz optymalizacji funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych (dalej: OSP albo jednostki) przyczyniły się do poprawy faktycznego zabezpieczenia operacyjnego gmin w województwie wielkopolskim. Efektem tych działań był także wzrost liczby jednostek działających w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego³ i liczby członków OSP spełniających wymagania niezbędne do udziału w bezpośrednich działaniach ratowniczych.

Podziału dotacji oraz ich rozliczenia dokonywano zgodnie z wytycznymi Komendanta Głównego PSP. Środki finansowe rozdysponowywane były adekwatnie do zgłoszonych potrzeb i realnych możliwości OSP, a podejmowana przy ich podziale współpraca z Oddziałem Wojewódzkim Związku OSP miała na celu bardziej efektywne ich wykorzystanie. W rezultacie poprawiał się stan wyposażenia jednostek, jednak nie zawsze skutkowało to zwiększeniem ich aktywności ratowniczo-gaśniczej.

Stwierdzona nieprawidłowość dotycząca braków w treści porozumień o włączeniu OSP do ksrq miała charakter formalny i nie wpłynęła na poziom zapewnianej ochrony przeciwpożarowej.

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 Z uwzględnieniem zdarzeń wykraczających poza ten okres, istotnych dla kontrolowanej działalności, dalej także: okres objęty kontrolą, kontrolowany okres.

³ O którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, dalej: ksrq albo system.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania Komendy Wojewódzkiej PSP na rzecz optymalizacji funkcjonowania OSP

Opis stanu faktycznego

1.1. Zabezpieczenie operacyjne gmin i dyspozycyjność jednostek OSP

Poziom zabezpieczenia operacyjnego gmin województwa wielkopolskiego, określający potrzeby w zakresie włączania kolejnych jednostek OSP do ksrq, w latach 2014-2015 przedstawiał się następująco: na 226 gmin w województwie 159 (70,4%) posiadało wysoki poziom zabezpieczenia, 52 (23%) – średni⁴ i 15 (6,4%) – niski⁵. W latach 2016-2017, m.in. na skutek zmiany przyjętej metodyki⁶ 105 gmin (46,5%) posiadało wysoki poziom zabezpieczenia, 84 (37,2%) – średni, a 37 (16,4%) – niski.

(dowód: akta kontroli str. 56-153, 154, 346-372)

Komendant opracował projekt planu sieci jednostek przewidzianych do włączenia do ksrq, który po zmianach zakładał włączenie: w latach 2014 - 2015 po siedem OSP, w 2016 r. - 17 i w 2017 r. – sześciu OSP. Wszystkie z planowanych jednostek włączono do systemu.

(dowód: akta kontroli str. 8-10, 36-54, 155-333)

OSP włączone do ksrq w okresie objętym kontrolą spełniały kryteria określone w § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączenia jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego⁷. Siły i środki tych jednostek były przewidziane do użycia w powiatowych planach ratowniczych, a po włączeniu do systemu zostały uwzględnione w Wojewódzkim Planie Ratowniczym.

(dowód: akta kontroli str.155-333)

Analiza dokumentacji dotyczącej wszystkich 37 OSP włączonych do ksrq w latach 2014-2017 wykazała, że było to poprzedzane zawarciem trójstronnego porozumienia pomiędzy OSP, gminą, na terenie której była ona zlokalizowana oraz komendą powiatową albo miejską Państwowej Straży Pożarnej (dalej: KP/KM PSP). Cztery porozumienia zawarto na czas nieokreślony albo do momentu otrzymania przez jednostkę decyzji o wyłączeniu jej z ksrq, a pozostałe na okres pięciu lat. W porozumieniach określano m.in.: liczbę oraz rodzaj sił i środków jednostki systemu; przewidziane zadania ratownicze; wymagania w zakresie utrzymania odpowiedniej liczby i poziomu wyszkolenia ratowników, sposób utrzymania stanu gotowości do działań ratowniczych oraz sposoby alarmowania. OSP zostały zobowiązane m.in. do przekazywania do stanowiska kierowania (tj. KP/KM PSP) informacji o wyposażeniu w sprzęt i jego sprawności, stanie gotowości bojowej oraz o każdorazowym przypadku wycofania, a następnie wprowadzenia do podziału bojowego samochodu pożarniczego lub innego sprzętu ratowniczego, będącego na wyposażeniu jednostki.

Z wyjaśnień Komendanta wynika, że dopiero podpisane porozumienie oraz pozytywna ocena z inspekcji gotowości operacyjnej są - między innymi - warunkami koniecznymi, by wniosek o włączenie do systemu mógł być przesłany do Komendy

⁴ Akceptowany poziom zabezpieczenia operacyjnego gminy, rekomendowano włączenie do ksrq kolejnej jednostki OSP.

⁵ Zachodziła potrzeba włączenia co najmniej jednej jednostki OSP do ksrq.

⁶ Metodyki budowy planu sieci jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych przewidzianych do włączenia do ksrq, opracowane w Komendzie Głównej PSP.

⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 1317, dalej: rozporządzenie MSW w sprawie włączenia do ksrq.

Główniej PSP. Dopiero na podstawie przesłanych dokumentów Komendant Główny PSP podejmuje decyzję o włączeniu danej jednostki do ksrg.

(dowód: akta kontroli str. 1799-1805)

W okresie objętym kontrolą nie odnotowano przypadków wyłączenia OSP z ksrg. Zgodnie z wypracowanymi postanowieniami ww. porozumień, wyłączenie z systemu możliwe jest w przypadku dwóch bezpośrednio po sobie następujących negatywnych wyników inspekcji gotowości operacyjnej w okresie nie dłuższym niż trzy miesiące oraz w sytuacji niskiej mobilności, jak również w przypadkach wyjątkowych i uzasadnionych, mając na uwadze dobro i prawidłowość funkcjonowania systemu oraz niedotrzymanie warunków porozumienia.

(dowód: akta kontroli str. 155-333)

W kontrolowanym okresie liczebność OSP w województwie wielkopolskim zmniejszyła się z 1.919 w 2014 r. do 1.825 w 2017 r., podobnie jak liczba jednostek działających poza systemem ksrg - z 1.590 do 1.465. Wzrosła natomiast liczba OSP włączonych do ksrg - o 37. Na koniec 31 grudnia 2014 r. i 31 grudnia 2017 r. odpowiednio 329 i 360 jednostek było włączonych do systemu. Z kolei do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK⁸ funkcjonowały 364 takie jednostki, z których 362 deklarowały pełną gotowość operacyjną, a dwie - brak pełnej gotowości w dni robocze⁹.

(dowód: akta kontroli str. 155-333, 334-343)

Według stanu na koniec 2017 r. w 62 gminach województwa funkcjonowało od jednej do pięciu OSP, w 101 gminach – od sześciu do 10, a w 61 gminach - powyżej 10 jednostek. W 218 gminach funkcjonowały OSP włączone do ksrg, z tego na obszarze trzech gmin (Jarocin, Rogoźno i Siedlec) aż po cztery takie jednostki. Na terenie siedmiu gmin nie było natomiast jednostek włączonych do systemu, a na terenie jednej - również OSP spoza ksrg¹⁰. Na terenie tej ostatniej gminy zlokalizowana była natomiast jednostka ratowniczo-gaśnicza PSP.

(dowód: akta kontroli tom I str. 334-343)

Liczba członków OSP w ksrg, spełniających wymagania udziału w bezpośrednich działaniach ratowniczych¹¹ zwiększyła się z 7.479 w 2014 r. do 9.219 w 2017 r., tj. o 23,3,% i stanowiła odpowiednio 56,2% i 49,2% wszystkich członków OSP w ksrg¹². Z kolei liczba członków OSP spoza systemu spełniających te wymagania zwiększyła się z 10.202 w 2014 r. do 11.908 w 2017 r., tj. o 16,7% i stanowiła odpowiednio 30% i 32,8% wszystkich członków OSP spoza ksrg.

W 2017 r., w 360 OSP włączonych do ksrg liczba ratowników była zgodna z określoną w porozumieniach, natomiast w 712 jednostkach spoza systemu¹³ była mniejsza niż określona w standardach KG PSP (12 ratowników).

(dowód: akta kontroli str. 344)

W kontrolowanym okresie łączna liczba interwencji, w których uczestniczyły OSP i PSP, wynosiła 159.219, z tego 59% zostało przeprowadzonych przez OSP samodzielnie lub wspólnie z PSP. OSP brały udział samodzielnie ogółem w 59.585 działaniach ratowniczych, liczba interwencji wspólnych (OSP z PSP) wyniosła ogółem 34.543, a działań ratowniczych podejmowanych wyłącznie przez PSP - 65.091.

(dowód: akta kontroli str. 345)

⁸ Tj. do 14 sierpnia 2018 r.

⁹ W godzinach od 7:00 do 15:00.

¹⁰ Gmina miejska Gniezno.

¹¹ Wiek od 18 do 65 lat, aktualne badania lekarskie i ukończenie szkolenia pożarniczego.

¹² W 2014 r. – 13.314, a w 2017 r. 18.735.

¹³ W 2014 r. w 787.

W latach 2014-2017, czas osiągnięcia gotowości dyspozycyjnej od momentu zaalarmowania do wyjazdu, dla jednostek włączonych do ksrg, wynosił średnio cztery minuty¹⁴, natomiast dla jednostek spoza systemu – pięć minut. Czas osiągnięcia gotowości dyspozycyjnej OSP z terenu gminy wynosił średnio osiem minut i 34 sekundy, a z terenu powiatu - siedem minut i 37 sekund.

Jednostki OSP, w okresie objętym kontrolą, nie wzięły udziału w 3.202 akcjach¹⁵, do których otrzymały dyspozycje. Głównymi przyczynami niemożności brania udziału w akcji był brak: kierowcy, obsady, kontaktu z druhami albo awaria samochodu.

(dowód: akta kontroli str. 439-462, 463-666, 667-801)

W latach 2014-2017 w województwie wielkopolskim funkcjonowały 44 jednostki ratowniczo-gaśnicze PSP (dalej: JRG). W Wojewódzkim Planie Sieci Jednostek Ratownictwa Specjalistycznego ujętych zostało 19 JRG realizujących czynności ratownicze w zakresie ratownictwa specjalistycznego, wodnego, wysokościowego, chemiczno-ekologicznego, technicznego oraz z zakresu poszukiwań i ratownictwa.

(dowód: akta kontroli str. 334-343)

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 1.758 inspekcji gotowości operacyjnej OSP (631 w ksrg i 1.127 poza systemem), w tym w 2014 r. - 475, w 2015 - 398, w 2016 - 440, a w 2017 r. - 445. Ponadto, w jednostkach przeprowadzane były również przeglądy operacyjno-techniczne w zakresie sprawności pojazdów oraz sprzętu silnikowego, badań technicznych i uprawnień kierowców do kierowania pojazdami uprzywilejowanymi. Wnioski z przeprowadzanych przeglądów przekazywano przedstawicielom gmin, na terenie których zlokalizowana była dana OSP.

(dowód: akta kontroli str. 802-857)

W latach 2014-2017 odnotowano 213 interwencji, podczas których uszkodzonym zostało 239 ratowników, w tym 124 ratowników OSP i 115 ratowników PSP. Nie stwierdzono w tym czasie wypadku śmiertelnego.

(dowód: akta kontroli str. 858)

1.2. Wyszkolenie członków OSP

Braki w wyszkoleniu członków OSP włączonych do ksrg, w stosunku do standardów przyjętych przez KG PSP¹⁶, przedstawiały się następująco:

- według stanu na koniec 2014 i 2015 r. odpowiednio w czterech i dwóch jednostkach nie zapewniono przeszkolenia w zakresie podstawowym dla minimum 12 strażaków (nie miało go odpowiednio osiem i trzy osoby);
- według stanu na koniec 2014, 2015, 2016 i 2017 r. odpowiednio w 38, 25, 18 i 16 OSP nie zapewniono co najmniej dwóch naczelników (brakowało ich odpowiednio: 49, 36, 20 i 16);
- według stanu na koniec 2014 i 2015 r. w sześciu jednostkach nie zapewniono minimum dwóch dowódców (przeszkolenia nie miało odpowiednio 12 i 10 osób);
- według stanu na koniec 2014, 2015, 2016 i 2017 r. odpowiednio w 47, 36, 14 i siedmiu OSP nie zapewniono co najmniej sześciu osób, które ukończyły szkolenie kwalifikowanej pierwszej pomocy (nie miało go odpowiednio: 136, 91, 26 i 14 osób);

¹⁴ Średni czas wyjazdu powyżej 15 minut miały następujące jednostki włączone do ksrg: w 2015 r. Mistral RW (gmina Poznań), Dęby Szlacheckie (gmina Osiek Mały) i Kleczew (gmina Kleczew), w 2016 r. Czerwonak (gmina Czerwonak) i Przybychowo (gmina Polajewo), w 2017 r. Mistral RW (gmina Poznań) i Mieleśzyn (gmina Mieleśzyn).

¹⁵ W 2014 r. w 572, w 2015 r. w 806, w 2016 r. w 791 i w 2017 r. - w 1033.

¹⁶ W dokumencie pt. „Analiza potencjału ratowniczego ochotniczych straży pożarnych włączonych do krajowego systemu ratowniczo – gaśniczego” opracowanym w marcu 2011 r., zaakceptowanym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

- według stanu na koniec 2014, 2015, 2016 i 2017 r. odpowiednio w 29, 10, czterech i trzech jednostkach nie zapewniono minimum trzech osób, które ukończyły szkolenie kierowcy i konserwatora sprzętu (nie miało go odpowiednio: 45, 15, 6 i 5 osób);
- według stanu na koniec 2014, 2015 i 2016 r. odpowiednio w czterech, jednej i dwóch jednostkach nie zapewniono co najmniej czterech osób, które ukończyły szkolenie w zakresie ratownictwa technicznego (nie miało go odpowiednio: pięć, dwie i sześć osób).

(dowód: akta kontroli str. 887-888)

Z wyjaśnień Komendanta wynika m.in., że KP/KM PSP każdorazowo informują podległe im jednostki o planowanych szkoleniach dla członków OSP. W celu zapewnienia ustalonego standardu wykształcenia dla OSP w ksrgr, ww. komendy organizowały szkolenia dla członków OSP z tych jednostek, które nie spełniały standardów wykształcenia. Braki w zakresie szkolenia naczelników OSP wynikały z fluktuacji kadry lub braku kandydatów spełniających warunki przyjęcia określone przez program szkolenia. Komendant dodał, że w przypadku szkoleń z kwalifikowanej pierwszej pomocy, prowadziły je podmioty, których program kursu zatwierdzony został przez właściwego wojewodę i finansowane były przez ochotnicze straże pożarne oraz samorządy lokalne. KP/KM PSP prowadziły zajęcia z pierwszej pomocy dla jednostek jedynie w ramach doskonalenia umiejętności członków OSP.

(dowód: akta kontroli str. 1799-1805)

Na podstawie analizy dokumentacji wybranych sześciu szkoleń przeprowadzonych w latach 2014-2017 przez KP PSP w Chodzieży¹⁷, KM PSP w Lesznie, KP PSP w Pleszewie, KP PSP w Gnieźnie i KP PSP w Złotowie (trzy podstawowe oraz trzy dowódcze) ustalono, że w szkoleniach:

- podstawowych, w 2014, 2015 i 2017 r., uczestniczyło odpowiednio 44, 26 i 59 druhów, a
- dowódców, w latach 2015, 2016 i 2017, uczestniczyło odpowiednio 11, 24 i 14 strażaków ratowników.

Szkolenia te odbywały się zgodnie z zatwierdzonymi przez KG PSP „Systemem szkolenia członków OSP biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych” z 2006 r. oraz „Zasadami organizacji szkoleń członków OSP biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych” z 2015 r. i odpowiednimi programami szkoleń z 2006 r.

(dowód: akta kontroli, str. 889-1038)

Komendant wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą w dwóch szkoleniach realizowanych na poziomie podstawowym część KM/KP PSP z terenu województwa wielkopolskiego wykorzystywała również platformę e-learningową do prowadzenia zajęć teoretycznych. Dodał, że nie zgłaszano do nich zapotrzebowania na szkolenia specjalistyczne dla druhów OSP.

(dowód: akta kontroli, str. 889, 1799-1805)

W latach 2014-2017 we wszystkich powiatach prowadzone były wspólne ćwiczenia JRG i OSP (w ksrgr i poza systemem). Łącznie przeprowadzonych zostało 1.031 ćwiczeń, z czego 206 w 2014 r., 261 w 2015, 293 w 2016 i 271 w 2017 r. Najwięcej takich ćwiczeń przeprowadziły KM PSP w Poznaniu (34 w 2014 r., 51 w 2015, 44 w 2016 i 33 w 2017 r.), KM PSP w Koninie (20 w 2014 r., 17 w 2015, 34 w 2016 i 22 w 2017 r.) i KP PSP w Czarnkowie (16 w 2014 r., 17 w 2015, 30 w 2016 i 16 w 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 55)

¹⁷ Dwa szkolenia w latach 2014 i 2017.

W kontrolowanym okresie PSP nie ponosiła kosztów z tytułu szkolenia członków OSP.

(dowód: akta kontroli str. 888, 1038)

1.3. Wyposażenie w sprzęt i urządzenia pożarnicze

Braki w zakresie wyposażenia OSP w sprzęt i urządzenia pożarnicze w stosunku do standardów KG PSP, przedstawiały się następująco:

- sprzęt ochrony dróg oddechowych – na koniec 2017 r. minimum czterech kompletów nadciśnieniowych aparatów ODO nie posiadało pięć OSP włączonych do ksrq, a co najmniej dwóch takich aparatów nie posiadało 1.192 jednostek spoza systemu (65%);
- odzież specjalna i uzbrojenie osobiste – w 2017 r. minimum 12 kompletów nie posiadały 23 jednostki włączone do ksrq oraz 1.263 OSP spoza systemu (69%);
- sprzęt ratownictwa medycznego (zestaw PSP R-1) – na koniec 2017 r. zestawu tego nie posiadało 1.188 jednostek spoza ksrq (65%),
- hydrauliczne urządzenia ratownicze – w 2017 r. nie posiadało ich sześć OSP włączonych do ksrq oraz 1.336 spoza systemu (75%);
- pompy do wody zanieczyszczonej nie posiadało 19 OSP z ksrq i 127 (7%) jednostek spoza systemu,
- agregaty prądowórcze – w 2017 r. nie posiadały ich cztery OSP z ksrq i 1.060 jednostek spoza systemu (58%).

(dowód: akta kontroli str. 1039-1042)

Na koniec 2017 r. średniego lub ciężkiego samochodu ratowniczo-gaśniczego nie posiadały cztery jednostki włączone do ksrq¹⁸ oraz 1.039 OSP spoza systemu.

(dowód: akta kontroli str. 1039-1042)

Z kolei 172 jednostki w ksrq i 474 spoza systemu posiadały jeden średni albo ciężki samochód ratowniczo-gaśniczy, w tym:

- 72 OSP włączone do systemu posiadały samochód nie starszy niż 10 lat, 44 jednostki - w przedziale 11-20 lat, 28 - w przedziale 21-30 lat i 28 - samochód starszy niż 30 lat,
- 18 jednostek spoza ksrq posiadało samochód nie starszy niż 10 lat, 47 – w przedziale 11-20 lat, 113 w przedziale 21-30 lat, a 296 samochód starszy niż 30 lat.

(dowód: akta kontroli str. 1039-1042)

Według stanu na koniec 2017 r. 87 JRG posiadało samochód nie starszy niż 10 lat (tj. o sześć więcej niż w 2014 r. i o sześć mniej niż w roku 2016), 25 w przedziale 11-20 lat (tj. o sześć więcej niż w latach 2014 i 2016) i jeden starszy niż 30 lat.

(dowód: akta kontroli str. 1039-1042)

Liczbę stanowisk garażowych odpowiadającą liczbie posiadanych samochodów posiadało na koniec 2017 r. 354 (98%) OSP włączonych do ksrq. Wszystkie strażnice tych jednostek (wyposażone w stanowiska garażowe) były ogrzewane. Na koniec 2017 r. z 1.447 OSP funkcjonujących poza systemem 58 nie posiadało strażnic, a ogrzewania w strażnicach nie posiadały 403 jednostki (28%).

(dowód: akta kontroli str. 1924-1934)

Zbędny w PSP sprzęt został przekazany w poszczególnych latach okresu 2014-2017 odpowiednio do: 34, 18, 15 i 16 OSP. Były to m.in.: motopompy, sprężarki powietrza, zestawy narzędzi hydraulicznych, agregaty prądowórcze, pilarki, aparaty powietrzne, łodzie, pontony, silniki zaburtowe, pilarki do drewna i piły. Ponadto, w latach tych zużyty według normatywu sprzęt transportowy (tj. samochody

¹⁸ OSP: Kalisz, Poznań (Grupa Ratownictwa Specjalistycznego), Poznań Mistral i Rawicz.

ratowniczo-gaśnicze, przyczepy i naczepy) zostały przekazany odpowiednio 38, 37, 17 i 15 jednostkom. Przekazane samochody miały przekroczone normy eksploatacyjne w PSP¹⁹ lub był to sprzęt ponadnormatywny.

(dowód: akta kontroli str. 1043-1048)

*Ustalona
nieprawidłowość*

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

W 31 porozumieniach o włączeniu poszczególnych OSP do ksrq, zawartych w latach 2014-2017, nie zamieszczano informacji na temat deklarowanej gotowości operacyjnej, a w 24 takich porozumieniach nie ujęto danych dotyczących sposobu utrzymania stanu gotowości jednostki do działań ratowniczych w zakresie przebiegu alarmowania. Było to niezgodne z wymogami § 3 ust. 2 pkt 1 i pkt 4 lit. c rozporządzenia MSW w sprawie włączania do ksrq.

Komendant wyjaśnił, że w sytuacji gdy w porozumieniach nie zamieszczono informacji dotyczącej deklarowanej gotowości operacyjnej zakładano całodobową gotowość danej jednostki. Niemniej jednak w 2017 roku, w Wydziale Operacyjnym KW PSP w Poznaniu wypracowano wzór porozumienia o włączeniu do ksrq i polecono wdrożyć przy podpisywaniu nowych deklaracji. We wzorze tym uwzględniono zapisy o zapewnieniu pełnej gotowości sprzętu deklarowanego do użycia. Dodatkowo zaproponowano tam zapis, by każdą zmianę poziomu gotowości na bieżąco zgłaszać do odpowiedniego stanowiska kierowania. Podobna sytuacja zachodzi w przypadku alarmowania OSP. W zaproponowanym wzorze pojawiły się zapisy, by jednostka była alarmowana przy pomocy systemów selektywnych, które mają być utrzymywane w stałej gotowości. Systemy te umożliwiają natychmiastowe zaalarmowanie członków OSP.

Co do gotowości ochotników do podjęcia działań Komendant podał również, że jest to obszar, który jak dotąd nie został przez Komendę Wojewódzką uregulowany. Jest to związane przede wszystkim z tym, że gotowość ochotników jest materią bardzo złożoną i zależną od wielu czynników. Podkreślił, że OSP funkcjonują na bazie wolontariatu, często kosztem czasu, który ochotnicy mogliby poświęcić rodzinie, pracodawcy, czy też na prowadzenie własnej działalności gospodarczej. W związku z tym w tej materii należy poruszać się bardzo delikatnie. Podał ponadto, że we wszystkich OSP włączonych do ksrq regularnie przeprowadza się inspekcje gotowości operacyjnej, podczas których jednym z głównych kryteriów oceny jest czas osiągnięcia gotowości operacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 155-333, 1799-1805)

*Uwaga dotycząca
badanej działalności*

NIK zwraca uwagę na rozbieżność danych zawartych w Systemie Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej²⁰ z danymi wynikającymi z ewidencji wyposażenia dwóch OSP. Podczas badania stanu wyposażenia tych jednostek ujawniono bowiem różnice w zakresie posiadanego sprzętu (OSP w Krzyżankach) oraz liczby członków jednostki posiadających ważne badania lekarskie (OSP w Gołańczy). W przypadku pierwszej z nich dane do tego systemu wprowadzane były tylko raz, bez ich aktualizowania, dotyczyły wyposażenia pojazdu, a nie całej jednostki i były przekazywane telefonicznie, co mogło przyczynić się do powstania ww. błędów.

Z wyjaśnień Komendanta wynika m.in., że pomimo rozbudowanego systemu nadzoru nad SWD ciągle odnotowuje się pewne niezgodności, w tym także jeśli

¹⁹ Określone w Zarządzeniu Nr 8 Komendanta Głównego PSP z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie gospodarki transportowej w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej.

²⁰ System teleinformatyczny wspierający wykonywanie zadań ksrq przez wszystkie jednostki organizacyjne PSP, jak również przyjmowanie zgłoszeń alarmowych z centrów powiadamiania ratunkowego, dalej: SWD.

chodzi o jednostki organizacyjne PSP. Nadzór ten jest – w jego ocenie – utrudniony ze względu na kilkaset tysięcy pozycji, które podlegają ciągłym zmianom. Z kolei nadzór nad poprawnością wpisów dotyczących OSP i ich rzeczywistym odzwierciedleniem jest tym bardziej trudny, że PSP bazuje tutaj na informacjach dostarczanych przez druhów. Dodał, że ponieważ SWD jest systemem wspomaganie decyzji dyżurnego stanowiska kierowania, to w pierwszej kolejności szczególną uwagę przykładła się do zgodności kluczowych parametrów operacyjnych (tj. wykazów samochodów i newralgicznego sprzętu).

(dowód: akta kontroli str. 1799-1805, 1902-1923)

Ocena cząstkowa

Działania KW PSP przyczyniły się do poprawy faktycznego zabezpieczenia operacyjnego gmin w województwie wielkopolskim i wpłynęły na wzrost liczby jednostek działających w ramach ksrgr oraz liczby członków OSP spełniających wymagania do udziału w bezpośrednich działaniach ratowniczych.

2. Rozdysponowanie środków publicznych na funkcjonowanie OSP

2.1. Dotacja ksrgr

Opis stanu faktycznego

Na realizację zadania publicznego „Zapewnienie gotowości bojowej jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego” (dalej: dotacja ksrgr) przyznane zostało 6.190,6 tys. zł w 2014 r., 6.677,3 tys. zł w 2015, 6.314,8 tys. zł w 2016 oraz 7.384 tys. zł w 2017 r. Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej²¹, beneficjentami dotacji były OSP włączone do ksrgr.

(dowód: akta kontroli str. 1049-1078)

W ramach dotacji ksrgr, w latach 2014-2017 63% środków przyznanych OSP przeznaczono na wydatki majątkowe (16.724,2 tys. zł), a na wydatki bieżące - 9.842,5 tys. zł (37%). Liczba OSP, które otrzymały dotację, zwiększała się z każdym rokiem, co było związane z włączaniem kolejnych jednostek do systemu.

(dowód: akta kontroli str. 1049-1078)

W latach 2014-2017 Komendant nie opiniował negatywnie wniosków OSP dotyczących realizacji zadania publicznego „Zapewnienie gotowości bojowej jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego”. Proces akceptacji ofert odbywał się na poziomie komend powiatowych PSP, po uzgodnieniu ze strukturami gminnymi a następnie powiatowymi Związku OSP RP.

(dowód: akta kontroli str. 1799-1805)

W latach 2014-2017 przyznane OSP dotacje ksrgr zostały przez nie wykorzystane w 100%.

(dowód: akta kontroli str. 1079-1310, 1797-1798)

2.1.4. Na podstawie badania dokumentacji dotacji ksrgr przyznanych 16 OSP w latach 2014-2017, w łącznej kwocie 1.460,5 tys. zł ustalono, że środki finansowe przyznane zostały na zakup samochodów, łodzi, sprzętu ratowniczo-gaśniczego, w tym narzędzi hydraulicznych, odzieży specjalnej, a także na remont strażnic. Wnioski o przyznanie dotacji zostały zweryfikowane przez KP/KM PSP i KW PSP, zgodnie z „Zasadami dobrej praktyki w zakresie wydatkowania i rozliczania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania pn.: Zapewnienie gotowości bojowej jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonej do krajowego systemu ratowniczo-

²¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 620, dalej: uppoż.

gaśniczego”, opracowanymi przez KG PSP w marcu 2014 r. Przyznane dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach i terminowo rozliczone. Żadna z jednostek objętych kontrolą nie uzyskała odsetek bankowych od środków finansowych z dotacji ksrq. Sprawozdania z wykorzystania dotacji zostały pozytywnie zaopiniowane przez KP/KM PSP. Objęte kontrolą jednostki prowadziły w latach 2014-2017 działania ratownicze.

(dowód: akta kontroli str. 1079-1310, 1797-1798, 1799-1805)

2.2. Dotacja MSWiA

Komendant nie posiadał danych o ofertach złożonych przez OSP do Zarządu Głównego Związku OSP RP (dalej: ZG ZOSP) w latach 2014-2015 i podpisanych umowach na realizację zadania publicznego pt. „Przygotowanie jednostek ochotniczych straży pożarnych do działań ratowniczo-gaśniczych” ze środków finansowych będących w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: dotacje MSWiA).

Komendant potwierdził, że nie uczestniczył w rozdziale środków dotacji MSWiA w latach 2014-2015, nie konsultował również z ZG ZOSP sposobu rozdziału tych środków i doboru jednostek OSP. Wyjątek stanowiło uzyskanie dofinansowania z dotacji MSWiA do zakupu średnich i ciężkich samochodów ratowniczo-gaśniczych przez OSP, które jednocześnie realizowały zakupy z dofinansowaniem z dotacji ksrq (zadanie pn. „Zapewnienie gotowości bojowej jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego). Łączenie tych dotacji wraz ze środkami pochodzącymi z innych źródeł pozwalało na realizację zakupu maksymalnej liczby samochodów.

(dowód: akta kontroli str. 1311-1328, 1799-1805)

W latach 2016 oraz 2017 dotacje MSWiA wyniosły odpowiednio: 3.531 tys. zł i 4.054 tys. zł, w tym na zadania inwestycyjne odpowiednio: 1.388 tys. zł i 2.095 tys. zł. Żadna z ofert złożona przez OSP nie została odrzucona i ze wszystkimi zostały podpisane przez KG PSP umowy na realizację zadania publicznego, opiewające na kwoty wnioskowane przez OSP.

Z wyjaśnień Komendanta wynika, że w latach 2014-2015 dotacja ta (rozdzielana przez ZG ZOSP) ograniczała się jedynie do pozyskania środków na zakup średnich i lekkich samochodów ratowniczo-gaśniczych dla jednostek włączonych do systemu, które otrzymywały jednocześnie dofinansowanie z dotacji ksrq. Natomiast w latach 2016-2017 dotacja rozdzielana była (przez PSP) na poszczególne powiaty i w uzgodnieniu ze strukturami gminnymi i powiatowymi ZOSP, a następnie był dokonywany jej dalszy podział przez KM/KP PSP.

(dowód: akta kontroli str. 1311-1328, 1799-1805)

Dotacje MSWiA przyznane w latach 2016-2017 zostały wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem. W 2016 r. wydatki bieżące wyniosły 2.143 tys. zł, a majątkowe 1.388 tys. zł, natomiast w 2017 r. na wydatki bieżące przeznaczono 1.959 tys. zł, a na majątkowe 2.095 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1311-1328, 1329-1748, 1797-1798)

Badaniem objęto rozdysponowanie środków z dotacji z MSWiA dla 43 jednostek OSP z powiatu tureckiego i ostrzeszowskiego. Stwierdzono m.in., że w latach objętych kontrolą dofinansowano również jednostki, które nie uczestniczyły w akcjach ratowniczych albo uczestniczyły w nich sporadycznie²².

(dowód: akta kontroli str. 1329-1748, 1797-1798)

²² Siedem nie uczestniczyło w żadnej akcji, dwie - w dwóch akcjach, dwie - w trzech, jedna - w czterech i trzy - w pięciu.

Na podstawie analizy dotacji MSWiA, udzielonych 15 OSP w łącznej kwocie 958,7 tys. zł stwierdzono, że środki finansowe wydatkowane zostały zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach, tj. na zakup średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych, sprzętu ratowniczo-gaśniczego, w tym narzędzi hydraulicznych, motopomp i odzieży specjalnej oraz na remonty strażnic. Sprawozdania z wykorzystania dotacji zostały pozytywnie zaopiniowane przez KP/KM PSP. Z otrzymanych dotacji żadna OSP nie uzyskała odsetek bankowych.

(dowód: akta kontroli str. 1329-1748, 1797-1798)

2.3. Środki finansowe z zakładów ubezpieczeń

W kontrolowanym okresie wpływy uzyskane z zakładów ubezpieczeń ze składek z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia od ognia przyznane jednostkom ochrony przeciwpożarowej z terenu województwa wielkopolskiego wyniosły 720 tys. zł (w 2014 r. 300 tys. zł, w 2015 - 37 tys. zł, w 2016 - 220 tys. zł i w 2017 r. - 163 tys. zł), z czego:

- 677 tys. zł przyznano OSP z kserg (275 tys. zł w 2014 r., 32 tys. zł w 2015, 220 tys. zł w 2016 i 150 tys. zł w 2017 r.), w tym na zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych 460 tys. zł, modernizację samochodu 10 tys. zł, zakup jednostki napędowej do łodzi 10 tys. zł, remonty strażnic i garaży 57 tys. zł, zakup sprzętu i wyposażenia 60 tys. zł i odtworzenie gotowości bojowej jednostek 80 tys. zł;
- 43 tys. zł przyznano OSP spoza kserg (25 tys. zł w 2014 r., pięć tys. zł w 2015 i 13 tys. zł w 2017 r.), w tym na zakup sprzętu i umundurowania 33 tys. zł i odbudowanie gotowości bojowej jednostki 10 tys. zł.

Z wpływów z zakładów ubezpieczeń udzielono łącznie 31 dotacji 27 jednostkom, z tego 22 w kserg oraz pięciu spoza systemu. Podziału kwot dotacji dokonywała KG PSP.

(dowód: akta kontroli str. 1749-1752)

W Komendzie Wojewódzkiej posiadano analizy dotyczące m.in.: dyspozycyjności poszczególnych OSP, liczby obsługiwanych przez te jednostki zdarzeń oraz wyposażenia w siły i środki. Informacje w ww. zakresie były wykazywane przez jednostki we wnioskach, a także przez KP/KM PSP w opiniach.

(dowód: akta kontroli str. 1753-1796)

Kontrola dokumentacji 11 OSP, które w latach objętych kontrolą złożyły wnioski o dofinansowanie ze środków pochodzących z wpływów zakładów ubezpieczeń, wykazała m.in., że OSP otrzymały dofinansowanie na kwotę 191,8 tys. zł. Środki te zostały wykorzystane m.in. na zakup samochodu ratowniczo-gaśniczego, drobnego sprzętu i wyposażenia, odtworzenie gotowości bojowej OSP i remont remizy. Zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem oraz z art. 39 upoż i § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 czerwca 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad rozdziału środków finansowych przeznaczonych wyłącznie na cele ochrony przeciwpożarowej²³ - tj. wyłącznie na te cele.

(dowód: akta kontroli str. 1753-1796, 1797-1798)

2.4. Środki finansowe przekazywane z innych źródeł

W latach 2014-2017 KW PSP nie otrzymała środków z budżetu wojewody na zadania z zakresu ochrony przeciwpożarowej realizowanych przez OSP (w ramach rezerwy celowej na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk

²³ Dz. U. Nr 53, poz. 564, ze zm., uchylone z dniem 5 lipca 2017 r. Obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 czerwca 2017 r. w sprawie rozdziału środków finansowych przeznaczonych wyłącznie na cele ochrony przeciwpożarowej (Dz. U. poz. 1317).

żywiolowych). Przedstawiciele Komendy Wojewódzkiej nie uczestniczyli również w komisjach naborów wniosków z innych źródeł. Opiniowanie wniosków o dotacje z UE odbywało się w fazie wstępnej przed składaniem wniosków, co wynikało z procedur naboru jednostki pośredniczącej Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego. Z wyjaśnień Komendanta wynika, że Wydział Operacyjny KW, w latach 2015-2017, brał udział w opiniowaniu wniosków, składanych m.in. przez OSP, ubiegające się o dofinansowanie zakupów ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu.

(dowód: akta kontroli str. 1799-1805)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na zasadność uwzględniania uprzedniej aktywności OSP spoza kserg w działaniach ratowniczych, przy rozdzielaniu środków finansowych na te jednostki w latach następnych. Stwierdzono bowiem, że ze środków z dotacji MSWiA w latach 2016-2017, dofinansowano siedem OSP²⁴ (spośród 43 zbadanych), które w latach objętych badaniem nie uczestniczyły w żadnych działaniach ratowniczo-gaśniczych.

Komendant wyjaśnił m.in., że w przesłanych wytycznych nie znajdowały się zapisy uwarunkowujące przydzielenie dotacji od wyjazdów do działań ratowniczo-gaśniczych. Zakupy uzależnione były m.in. od usytuowania OSP, posiadania przez daną jednostkę: środków własnych; odpowiedniego zaplecza technicznego i logistycznego, pozwalającego na utrzymanie zakupionego sprzętu w odpowiednim stanie technicznym; odpowiednich zasobów ludzkich, np. przeszkolonych strażaków gotowych do podjęcia działań ratowniczo – gaśniczych, oraz od brania czynnego udziału w szkoleniach organizowanych przez komendy powiatowe, a nadto od analizy braków sprzętowych określonych podczas przeprowadzanych kontroli gotowości bojowej lub podczas ćwiczeń czy zawodów sportowo – pożarniczych. W związku z brakiem podstawowego wyposażenia sprzętowego przez poszczególne OSP, nie mogły one fizycznie brać udziału w działaniach ratowniczych, szkoleniach czy zawodach - stąd podejmowano decyzję o ich kompleksowym wyposażeniu w sprzęt z zakresu ochrony ppoż., np. OSP Dąbrowica i OSP Potworów, przy znacznym udziale środków gminy (w wysokości ponad 90 % udzielonej dotacji). W ocenie Komendanta, zakupiony sprzęt i wyposażenie przyczyniły się do podniesienia poziomu wyposażenia jednostek OSP w podstawowy sprzęt ratowniczy, co podniosło możliwości prowadzenia działań ratowniczo-gaśniczych, choćby w zakresie podstawowym. W konsekwencji tego podniósł się poziom bezpieczeństwa na terenie działania tych jednostek.

NIK wskazuje, że m.in. przywołane przez Komendanta jednostki z Dąbrowicy i Potworowa pomimo dofinansowania w 2016 r. nie uczestniczyły w działaniach ratowniczych także w 2017 r. W tym także kontekście, uwzględnianie aktywności bojowej OSP spoza kserg jest potrzebne do dokonywania przedmiotowych wydatków zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁵ tj. m.in. w sposób oszczędny i z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

(dowód: akta kontroli str. 1799-1805)

²⁴ Marianów, Dąbrowica, Żuki, Potworów, Wróblina, Niedźwiedz, Muchy.

²⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm., dalej: ufp. Zgodnie z jej art. 274 ust. 3, audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł.

Podziału dotacji dla jednostek OSP oraz ich rozliczenia dokonywano zgodnie z wytycznymi KG PSP. Środki finansowe rozdysponowane były adekwatnie do zgłoszonych potrzeb i realnych możliwości, a przy ich podziale podejmowano współpracę z Oddziałem Wojewódzkim Związku OSP. W efekcie tego poprawiał się stan wyposażenia jednostek, co jednak nie zawsze przekładało się na zwiększenie ich aktywności ratowniczo-gaśniczej.

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶, 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 Poznaniu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

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.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 28 września 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy
Przemysław Grad
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis

Sylwia Zakrzewska
specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

²⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.