



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.013.03.2018

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](mailto: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
Kontroler	Przemysław Grad, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/102/2018 z dnia 4 czerwca 2018 r.  (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, al. Niepodległości 34, 61-714 Poznań (dalej: Urząd albo UMWW)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Woźniak, Marszałek Województwa Wielkopolskiego <sup>1</sup> (dalej: Marszałek)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>2</sup>

### Ocena ogólna

Wspieranie ochotniczych straży pożarnych (dalej: OSP albo jednostka) przez Samorząd Województwa Wielkopolskiego (dalej: Samorząd Województwa) w latach 2014-2017<sup>3</sup> było spójne ze strategią rozwoju województwa wielkopolskiego. Udzielanie pomocy finansowej OSP poprzez dofinansowanie zakupu samochodów ratowniczo-gaśniczych, sprzętu strażackiego i wyposażenia w ramach Programu Rozwoju Ochotniczych Straży Pożarnych w Wielkopolsce na lata 2012-2020 (dalej: PROSP) przyczyniało się do poprawy gotowości bojowej tych jednostek, aczkolwiek nie zawsze skutkowało zwiększeniem ich aktywności ratowniczo-gaśniczej. Środki te, wydatkowane w formie dotacji dla Oddziału Wojewódzkiego Związku Ochotniczych Straży Pożarnych (dalej: Oddział Związku albo OW ZOSP), zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i terminowo rozliczone. Urząd nie podjął jednak działań zmierzających do ustalenia kwoty jednej dotacji pobranej w nadmiernej wysokości, podlegającej zwrotowi do budżetu. Ponadto sprawowana przez UMWW kontrola prawidłowości wykonania zadania zleconego Oddziałowi Związku nie była w pełni skuteczna i nie zapobiegła przypadkom wydatkowania środków z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>4</sup>. Nie dokonano też stosownych zmian w planie wydatków ujętym w uchwale budżetowej, wynikających z częściowej zmiany przeznaczenia jednej z dotacji.

<sup>1</sup> Od 2005 r.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmierne 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.

<sup>3</sup> Z uwzględnieniem zdarzeń wykraczających poza ten okres, istotnych dla kontrolowanej działalności, dalej także: okres objęty kontrolą, kontrolowany okres.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2017 r. poz.1579, ze zm., dalej: Pzp.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Rozdysponowanie i rozliczenie środków publicznych na funkcjonowanie OSP

Opis stanu  
faktycznego

##### 1.1. Dofinansowanie z budżetu samorządu województwa

W ramach przyjętej strategii rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 r.<sup>5</sup>, wyznaczono m.in. cel strategiczny<sup>6</sup> zakładający budowę regionalnych systemów zabezpieczania i reagowania na zagrożenia. Służyć temu miał rozwój współpracy między wszystkimi jednostkami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo w regionie, w tym również z podmiotami sektora organizacji pozarządowych. Cel ten Województwo Wielkopolskie (dalej: Województwo) zamierzało realizować poprzez wspieranie m.in. OSP (jako podmiotów działających w sferze bezpieczeństwa) w ramach realizacji PROSP. Ten przyjęty przez Zarząd Województwa program<sup>7</sup> miał na celu wieloaspektowe zoptymalizowanie funkcjonowania OSP poprzez działalność ratowniczą i prewencyjną, co korespondowało ze strategią rozwoju ratownictwa i ochrony przeciwpożarowej dla województwa wielkopolskiego na lata 2010-2020. Zgodnie z założeniami PROSP, zamierzano prowadzić działania polegające na: doposażaniu istniejących OSP włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego<sup>8</sup> (dalej: KSRG), w celu osiągnięcia obowiązującego normatywu (w tym także z zakresu ratownictwa specjalistycznego i medycznego); odmładzaniu i wymianie przestarzałego sprzętu oraz doszkalananiu członków OSP do przyjętego standardu, co miało przyczynić się do optymalizacji funkcjonowania tych jednostek.

(dowód: akta kontroli str. 2-60)

W okresie objętym kontrolą, w ramach realizacji PROSP, z budżetu Samorządu Województwa przeznaczono środki w łącznej wysokości 15.000 tys. zł na pokrycie części kosztów funkcjonowania OSP, poprzez dofinansowanie sprzętu i wyposażenia służącego do działań ratowniczych. Priorytetami w tym zakresie było doposażenie i wymiana pojazdów pożarniczych, osiągnięcie standardu wyposażenia w zakresie ratownictwa specjalistycznego na poziomie podstawowym, zgodnie z przyjętym planem sieci, a nadto uzupełnianie braków sprzętowych i szkoleniowych w zakresie ratownictwa medycznego.

(dowód: akta kontroli str. 2-44, 72-77, 279-288, 457-465, 575-578, 613-623)

Zadanie rozdysponowania środków dla OSP na dofinansowanie zakupu im sprzętu i wyposażenia Województwo zleciło do realizacji Oddziałowi Związku, który przeprowadzał również postępowania o udzielenie zamówień publicznych na dostawę sprzętu i wyposażenia dla jednostek. W konsekwencji, Urząd nie prowadził bezpośredniego naboru wniosków na dofinansowanie pokrycia kosztów funkcjonowania OSP.

(dowód: akta kontroli str. 72-77, 279-288, 457-465, 613-623)

<sup>5</sup> Przyjęta uchwała Sejmiku Województwa Wielkopolskiego Nr XXIX/559/12 z 17 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia zaktualizowanej „Strategii województwa wielkopolskiego do 2020 r. Wielkopolska 2020”.

<sup>6</sup> Nr 9 – Wzrost bezpieczeństwa i sprawności zarządzania regionem. Cel operacyjny 9.5. – Budowa regionalnych systemów zabezpieczania i reagowania na zagrożenia strategii rozwoju województwa wielkopolskiego.

<sup>7</sup> Uchwała Nr 4628/2014 z 19 maja 2014 r. w sprawie przyjęcia przez Zarząd Województwa znowelizowanego w 2014 r. „Programu Rozwoju Ochotniczych Straży Pożarnych w Wielkopolsce na lata 2012-2020”.

<sup>8</sup> O którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 620).

Na podstawie corocznie przyjmowanych planów realizacyjnych<sup>9</sup> OW ZOSP określał priorytetowe potrzeby z zakresu sprzętu i wyposażenia indywidualnego ratowników OSP, które zamierzano zrealizować środkami pochodzącymi z różnych źródeł. Plany te przekazywane były do Urzędu i na ich podstawie Oddział Związku otrzymywał wsparcie finansowe z budżetu Samorządu Województwa na dofinansowanie, głównie zakupu: lekkich samochodów ratowniczo-gaśniczych, zestawów sprzętu do ratownictwa technicznego i medycznego oraz zestawów uzbrojenia osobistego ratownika.

(dowód: akta kontroli str. 61-62, 67-71, 624)

Badaniem objęto realizację czterech umów dotacji<sup>10</sup> zawartych z OW ZOSP na łączną kwotę 15.000,0 tys. zł w celu pokrycia części kosztów funkcjonowania OSP na terenie województwa wielkopolskiego poprzez dofinansowanie sprzętu, urządzeń i wyposażenia służącego do działań ratowniczych. Oddział Związku terminowo składał sprawozdania częściowe i końcowe z realizacji zadań, do których załączał dokumentację związaną z wydatkowanymi środkami oraz z przeprowadzonymi postępowaniami z zakresu zamówień publicznych.

Objęte dofinansowaniem zadania zakupu sprzętu i wyposażenia zostały zrealizowane zgodnie z założeniami wynikającymi z planów realizacyjnych i umów. Środki z udzielonej w latach 2014 – 2017 dotacji w łącznej kwocie 15.000 tys. zł wykorzystano w całości i zgodnie z przeznaczeniem. W ramach realizacji tego zadania, w okresie objętym kontrolą, dokonano zakupu sprzętu i wyposażenia na łączną kwotę 22.942,0 tys. zł<sup>11</sup>, w szczególności:

- 109 lekkich samochodów ratowniczo-gaśniczych na łączną kwotę 19.091,5 tys. zł (w tym dofinansowanie z budżetu Samorządu Województwa – 12.051,3 tys. zł, z budżetu samorządów gmin i środków OSP – 6.290,2 tys. zł, a ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu (dalej: WFOŚiGW) – 750.0 tys. zł),
- pozostałego sprzętu strażackiego<sup>12</sup> na łączną kwotę 1.088,7 tys. zł (w tym dofinansowanie z budżetu Samorządu Województwa – 947,9 tys. zł, z budżetu samorządów gmin i środków OSP – 54,7 tys. zł, a ze środków z dotacji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczącej KSRG – 86,2 tys. zł),
- sprzętu ratownictwa medycznego<sup>13</sup> na łączną kwotę 532,5 tys. zł (w tym dofinansowanie z budżetu Samorządu Województwa – 472,5 tys. zł, z budżetu samorządów gmin i środków OSP – 60,0 tys. zł),
- wyposażenia strażaka (zestawów ochron osobistych) na łączną kwotę 2.098,7 tys. zł (w tym dofinansowanie z budżetu Samorządu Województwa – 1.397,8 tys. zł, z budżetu samorządów gmin i środków OSP – 700,9 tys. zł, a ze środków z zakładów ubezpieczeń będących w dyspozycji OW ZOSP – 502,4 tys. zł),

(dowód: akta kontroli str. 72-351, 457-555, 613-623)

Objęte dofinansowaniem zadania związane z zakupem samochodów pożarniczo-gaśniczych, pozostałego sprzętu strażackiego oraz wyposażenia dla jednostek

<sup>9</sup> Uchwałami Zarządu OW ZOSP: nr 30/08/2014 z 29 marca 2014 r., 51/14/2016 z 2 kwietnia 2016 r. i 63/17/2017 z 18 marca 2017 r.

<sup>10</sup> Nr 34/DO/2014 z 25 lipca 2014 r. na kwotę 3.000 tys. zł, Nr 57/DO/2015 z 15 października 2015 r. na kwotę 5.000 tys. zł wraz z aneksami nr 1 z 19 listopada 2015 r. i nr 2 z 10 grudnia 2015 r., nr 3/BOIN/2016 z 31 października 2016 r. (wraz z aneksem nr 1 z 23 grudnia 2016 r.) na kwotę 3.000 tys. zł oraz nr 10/BOIN/2017 z 31 lipca 2017 r. (z aneksami nr 1 z 31 października 2017 r. i nr 2 z 24 listopada 2017 r.) na kwotę 4.000 tys. zł

<sup>11</sup> Z tego 15.000,0 tys. zł ze środków z budżetu samorządu województwa i 7.105,0 tys. zł z innych źródeł.

<sup>12</sup> Tj. 17 motopomp pożarniczych i 10 zestawów do ratownictwa technicznego.

<sup>13</sup> Tj. 40 defibrylatorów i 39 zestawów ratownictwa medycznego.

zostały zrealizowane terminowo, za wyjątkiem jednego przypadku zakupu lekkich samochodów ratowniczo-gaśniczych dokonanego w 2016 r.<sup>14</sup>. W przypadku tego zamówienia Centralne Biuro Antykorupcyjne prowadzi śledztwo<sup>15</sup> w sprawie doprowadzenia, w okresie 27 – 30 grudnia 2016 r., w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, Samorządu Województwa, samorządów gmin i ochotniczych straży pożarnych oraz WFOŚiGW, do niekorzystnego rozporządzenia mieniem o wielkiej wartości, poprzez wprowadzenie w błąd przedstawicieli organów finansujących zadanie dotyczące ww. zamówienia publicznego, przez przedłożenie dokumentów poświadczających nieprawdę co do terminu wykonania przedmiotu tych umów<sup>16</sup>. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK śledztwo było nadal w toku.

(dowód: akta kontroli str. 72-351, 457-555, 597-612)

W latach 2014-2017 Urząd weryfikował prawidłowość wykorzystania środków dotacji na podstawie przedłożonej do rozliczenia dokumentacji. Ponadto, w 2017 r. pracownicy Urzędu czterokrotnie uczestniczyli w protokolarnych odbiorach samochodów i wyposażenia, zakupionych ze środków dotacji. Dyrektor Biura Ochrony Informacji Niejawnych i Zarządzania Kryzysowego Urzędu (dalej: Dyrektor BOIN) wyjaśniła, że udział w ww. czynnościach był związany z nieprawidłowościami, które wystąpiły przy realizacji umowy w 2016 roku

(dowód: akta kontroli str. 78-108,161-202, 293-302,308-322, 633-634)

## **1.2. Dofinansowanie ze środków z funduszy europejskich**

W ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego 2007 – 2013<sup>17</sup>, w okresie objętym kontrolą realizowano 39 projektów współfinansowanych ze środków unijnych związanych z doposażeniem OSP. Na podstawie porozumienia z 1 października 2007 r.<sup>18</sup> zawartego z Zarządem Województwa Wielkopolskiego WFOŚiGW pełnił funkcję Instytucji Pośredniczącej (dalej: IP) dla Priorytetu III WRPO na lata 2007-2013. W ramach przeprowadzonego przez IP naboru wniosków w latach 2014 – 2016 zawarto 39 umów o dofinansowanie o całkowitej łącznej wartości projektów wynoszących 41.172,3 tys. w tym wydatki kwalifikowalne wyniosły 40.506,5 tys. zł, a łączna wysokość dofinansowania – 33.876,8 tys. zł. Jednostki samorządu terytorialnego realizowały 37 projektów a OW ZOSP dwa. Beneficjenci w ramach wykonywanych zadań współfinansowanych ze środków unijnych związanych z poprawą bezpieczeństwa środowiskowego i ekologicznego dokonywali zakupu samochodów pożarniczo-gaśniczych wraz z wyposażeniem.

(dowód: akta kontroli str. 955-960)

W ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego 2014 – 2020<sup>19</sup>, w okresie objętym kontrolą realizowano dwa projekty<sup>20</sup> współfinansowane ze środków unijnych, związane z doposażeniem OSP. W ramach przeprowadzonego przez Zarząd Województwa Wielkopolskiego<sup>21</sup> naboru złożono 27 wniosków o dofinansowanie, z czego 19 zostało ocenionych pozytywnie pod

<sup>14</sup> Dotyczy umowy sprzedaży nr ZP-2/2016 r. z 2 grudnia 2016 r. zawartej pomiędzy dostawcą a OW ZOSP.

<sup>15</sup> Zgodnie z zarządzeniem Prokuratora Prokuratury Regionalnej w Poznaniu z 10 stycznia 2017 r. o powierzeniu śledztwa w całości CBA (akta śledztwa Nr RSD 1/17/PO).

<sup>16</sup> Tj. o czyn z art. 286 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600, dalej: k.k.), w zw. z art. 294 § 1 k.k. w zw. z art. 271 § 1 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k. w zw. z art. 12 k.k.

<sup>17</sup> Priorytet III. Środowisko przyrodnicze, działanie 3.6 Poprawa bezpieczeństwa środowiskowego i ekologicznego.

<sup>18</sup> Wraz z późniejszymi aneksami.

<sup>19</sup> Oś priorytetowa IV. Środowisko, działanie 4.1 Zapobieganie, likwidacja skutków klęsk żywiołowych i awarii środowiskowych, Poddziałanie 4.1.5 Wsparcie systemu ratownictwa chemiczno – ekologicznego i służb ratowniczych na wypadek wystąpienia zjawisk katastrofalnych lub poważnych awarii.

<sup>20</sup> Jednostka samorządu terytorialnego (gmina Ceków-Kolonia) realizowała jeden projekt, a OW ZOSP drugi.

<sup>21</sup> Działającą jako Instytucja Zarządzająca WRPO 2014-2020.

względem formalnym i merytorycznym. Wyboru projektów do dofinansowania dokonano z uwzględnieniem ustalonych kryteriów, w tym dotyczących zasięgu oddziaływania oraz liczby interwencji przeprowadzonych przez beneficjenta w zakresie zapobiegania i likwidacji skutków zjawisk katastrofalnych lub poważnych awarii. W ramach konkursu zawarto dwie umowy o dofinansowanie o łącznej wartości 21.576,1 tys., w tym wydatki kwalifikowane wyniosły 21.408,6 tys. zł, a wysokość dofinansowania – 17.509,2 tys. zł. Zasadniczym celem tych projektów było zapobieganie oraz likwidacja skutków klęsk żywiołowych i awarii środowiskowych poprzez zakup nowych średnich samochodów strażackich. Beneficjenci, w ramach wykonywanych zadań współfinansowanych ze środków unijnych, związanych ze wsparciem systemu ratownictwa chemiczno-ekologicznego i służb ratowniczych województwa wielkopolskiego na wypadek wystąpienia zjawisk katastrofalnych lub poważnych awarii, dokonywali zakupu samochodów ratowniczo-gaśniczych wraz z wyposażeniem.

(dowód: akta kontroli str. 753-776, 789-836,961-966)

Na podstawie umowy o dofinansowanie<sup>22</sup> z dnia 30 maja 2016 r., zawartej z Zarządem Województwa Wielkopolskiego, Oddział Związku zobowiązał się do zrealizowania przedsięwzięcia polegającego na zakupie 15 średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych wraz z wyposażeniem, dla piętnastu OSP włączonych do KSRG. Całkowita wartość projektu określona została na kwotę 16.787,5 tys. zł, z czego wydatki kwalifikowalne – 16.620,0 tys. zł, a niekwalifikowalne – 167,5 tys. zł. Na jego realizację OW ZOSP przyznano dofinansowanie do wysokości nieprzekraczającej 14.127,0 tys. zł (co stanowiło 85,0% kosztów kwalifikowalnych), z czego do kwoty 14.127,0 tys. zł ze środków budżetu UE<sup>23</sup>. Okres rzeczowy i finansowy realizacji projektu ustalono na 4 grudnia 2015 r. – 31 lipca 2017 r. Partnerami projektu było 15 gmin, zapewniających finansowanie udziału własnego i trwałość projektu oraz 15 OSP, zapewniających realizację celów projektów poprzez prowadzenie działań ratowniczych z wykorzystaniem samochodów zakupionych w ramach projektu, z którym Oddział Związku (jako koordynator projektu) zawarł stosowne umowy partnerskie.

Objęty dofinansowaniem projekt został zrealizowany zgodnie z założeniami i umową o dofinansowanie. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK Oddział Związku nie otrzymał dofinansowania i nie dokonano końcowego rozliczenia finansowego realizacji projektu. Spowodowane to było wstrzymaniem wypłaty dofinansowania przez Instytucję Zarządzającą (dalej: IZ) w oparciu o § 8 ust. 17 umowy o dofinansowanie. Związane to było ze śledztwem prowadzonym przez Centralne Biuro Antykorupcyjne pod nadzorem Prokuratury Regionalnej w Poznaniu, dotyczącym wprowadzenia w błąd przedstawicieli organów współfinansujących zadania w zakresie dwóch zamówień publicznych na dostawy samochodów ratowniczo-gaśniczych, poprzez przedłożenie dokumentów poświadczających nieprawdę co do terminu wykonania przedmiotu tych umów. W związku z tym IZ uznała, że umowa o dofinansowanie projektu nie została zrealizowana przez beneficjenta w sposób należyty. W efekcie tego, OW ZOSP do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK nie uiszczył dostawcy części należności w kwocie 11.107,5 tys. zł, pomimo zrealizowania umowy dostawy samochodów i ich przekazania do poszczególnych OSP. Oddział Związku dokonał częściowej zapłaty w kwocie 5.862,5 tys. zł ze środków stanowiących wkład własny partnerów projektu

<sup>22</sup> Nr RPWP.04.01.05-30-0015/15-00 z 30 maja 2016 r. wraz z aneksem nr 1 z 25 października 2017 r.

<sup>23</sup> W ramach płatności z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, dalej: EFRR.

(gmin). Realizacja projektu objęta została kontrolą przeprowadzoną przez Urząd w zakresie sprawdzenia jego prawidłowości pod kątem rzeczowym oraz finansowo-księgowym. W jej wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości.

Oddział Związku skierował wobec Województwa Wielkopolskiego wezwanie do zapłaty, które ponowił 10 marca 2017 r. W wyniku bezskutecznych rozmów z IZ Oddział Związku 18 stycznia 2018 r. wystąpił do sądu z pozwem o zapłatę należności w kwocie 11.107,5 tys. zł, wraz z należnymi odsetkami. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK wyznaczono termin pierwszej rozprawy.

(dowód: akta kontroli str. 789-847, 870)

Zgodnie z umową o dofinansowanie z dnia 30 maja 2016 r.<sup>24</sup>, zawartą z Zarządem Województwa Wielkopolskiego, gmina Ceków-Kolonia (jako lider projektu) zobowiązała się do zrealizowania przedsięwzięcia polegającego na zakupie sześciu średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych wraz z wyposażeniem dla sześciu OSP włączonych do KSRG. Całkowita wartość projektu określona została na kwotę 4.788,6 tys. zł, z czego wydatki kwalifikowalne – 4.788,6 tys. zł. Na jego realizację Gminie przyznano dofinansowanie do wysokości nieprzekraczającej 3.382,2 tys. zł (co stanowiło 70,63% kosztów kwalifikowalnych), z czego do kwoty 3.382,2 tys. zł ze środków budżetu UE (w ramach płatności z EFRR). Okres rzeczowy i finansowy realizacji projektu ustalono na 24 czerwca 2016 r. – 31 maja 2017 r. Partnerami projektu było sześć gmin, zapewniających finansowanie udziału własnego i trwałość projektu oraz sześć OSP, zapewniających realizację celów projektów poprzez prowadzenie działań ratowniczych z wykorzystaniem samochodów zakupionych w ramach projektu.

Objęty dofinansowaniem projekt został zrealizowany terminowo, zgodnie z założeniami i umową o dofinansowanie. Całkowita wartość projektu wyniosła 4.788,6 tys. zł, z czego wydatki kwalifikowalne – 4.788,6 tys. zł. Gmina zapewniła jego finansowanie poprzez wniesienie wkładu własnego przez partnerów projektu. Sfinansowano wydatki kwalifikowane środkami pochodzącymi z wkładu własnego w wysokości 1.406,4 tys. zł, co stanowiło 29,4% kwoty wydatków kwalifikowalnych. Wydatki zadeklarowane we wnioskach o płatność zostały poniesione przez beneficjenta w okresie kwalifikowalności wydatków, wskazane w harmonogramie rzeczowo - finansowym projektu i udokumentowane załączonymi do wniosków o płatność i dokumentami finansowo-księgowymi, potwierdzającymi zrealizowanie dostaw i dokonanie za nie zapłaty. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK nie dokonano ostatecznego rozliczenia tego projektu.

(dowód: akta kontroli str. 753-776, 871-928, 932-954)

W wyniku realizacji ww. dwóch projektów osiągnięto zarówno zakładane w umowie wskaźniki produktu (przekazano odpowiednio 15 i sześciu OSP zakupione 15 i sześć wozów pożarniczych wyposażonych w sprzęt do prowadzenia akcji ratowniczych i usuwania skutków katastrof), jak również wskaźniki rezultatu dotyczące liczby ludności odnoszącej korzyści ze środków ochrony przed pożarami lasów (odpowiednio: 1 175 533 i 41.619 osób). W okresie trwałości projektów<sup>25</sup>, partnerzy zapewnili utrzymanie osiągniętych wskaźników produktu i rezultatu, spełniając wymagania określone w § 5 ww. umów o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 929-931)

<sup>24</sup> Nr RPWP.04.01.05-30-0022/15-00 wraz z aneksami nr 1 z 27 marca 2017 r. i nr 2 z 29 grudnia 2017 r.

<sup>25</sup> Cały okres wynosi pięć lat od ich zakończenia.

Przy wyborze jednostek do objęcia dofinansowaniem zakupu samochodów pożarniczo-gaśniczych w ramach ww. projektów, brano pod uwagę aktywność OSP w działaniach ratowniczych i ich rolę w systemie przeciwpożarowym<sup>26</sup>. Udział przedstawicieli Państwowej Straży Pożarnej (dalej: PSP) w wyborze podmiotów do udzielenia dofinansowania był formalny i ograniczony do sporządzenia pozytywnej opinii co do zasadności zakupu samochodu pożarniczego dla konkretnej jednostki włączonej do KSRG.

(dowód: akta kontroli str. 777-788)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Urząd nie podjął działań zmierzających do ustalenia kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu Województwa Wielkopolskiego. Oddział Związku, wbrew postanowieniom § 8 ust. 2 umowy dotacji nr 3/BOIN/2016 z 31 października 2016 r., zawartej z Województwem Wielkopolskim, nie dokonał bowiem zwrotu części tej dotacji pobranej w nadmiernej wysokości. Urząd od 16 lutego 2017 r.<sup>27</sup> posiadał informację, że Oddział Związku, na podstawie § 8 ust. 1 lit. b umowy sprzedaży<sup>28</sup> naliczył dostawcy samochodów pożarniczych karę umowną w wysokości 221.980,20 zł na skutek nieterminowego wykonania zobowiązania<sup>29</sup>. W efekcie tego, OW ZOSP dokonał potrącenia części tej kary umownej w kwocie 172.077,0 zł z wniesionego uprzednio przez dostawcę zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Do dostawcy zwrócono się również o uiszczenie do dnia 17 marca 2017 r. pozostałej kwoty należnej kary umownej, tj. 49.906,20 zł. Oddział Związku do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK nie wyegzekwował natomiast tej pozostałej kwoty i nie podjął działań prawnych w celu skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego.

Zgodnie z art. 252 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>30</sup> zwrotowi do budżetu samorządu podlega m.in. dotacja pobrana w nadmiernej wysokości. Kary umowne uzyskane w związku z umowami obejmującymi realizację zadań finansowanych z dotacji z budżetu samorządu nie mogą być uznane za dochód własny podmiotu dotowanego. Zawarcie postanowienia o karze umownej i następnie jego wyegzekwowanie doprowadza do sytuacji, w której możliwe jest zrealizowanie określonego zadania za kwotę niższą niż pierwotnie przewidywana. W sytuacji jednak, gdy kwota ta pochodzi z budżetu samorządu nie można uznać, że „zaoszczędzone” środki stają się dochodem podmiotu dotowanego. Środki te pochodziły bowiem z ww. budżetu i działania podmiotu dotowanego nie zmieniają ich zakwalifikowania<sup>31</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 279-288, 452-453)

Dyrektor BOIN wyjaśniła, że Urząd nie wystąpił do OW ZOSP o zwrot środków pochodzących z kar umownych od dostawcy samochodów pożarniczych, ponieważ

<sup>26</sup> W oparciu o statystykę zdarzeń oraz wnioski z działań ratowniczych, zwłaszcza na obszarach przyrodniczo chronionych, a także o aktualny stan techniczny wyposażenia jednostek objętych projektem.

<sup>27</sup> Otrzymanie pisma Dyrektora Zarządu Wykonawczego OW ZOSP z 13 lutego 2016 r. skierowanego do dostawcy i przesłane do Urzędu do wiadomości.

<sup>28</sup> Nr Zp-2/2016 z 2 grudnia 2016 r.

<sup>29</sup> Zgodnie z § 4 ust. 2 umowy przez termin wykonania przedmiotu umowy należało rozumieć datę faktycznego odbioru przedmiotu umowy. Data faktycznego odbioru pojazdów nastąpiła 27 stycznia 2017 r. Dostarczenie w dniu 14 grudnia 2016 r., dokumentów związanych z pojazdami nie stanowiło wypełnienia niniejszego zobowiązania.

<sup>30</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm., dalej: ufp.

<sup>31</sup> Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 października 2016 r., w sprawie V SA/Wa 4652/15, tj. analogicznej sytuacji dotyczącej dotacji z budżetu państwa.



sprawa jest przedmiotem rozpatrywania przez sąd, a wyrok w tej sprawie jeszcze nie zapadł i nie można przewidzieć jego treści. W związku z tym, że Oddział Związku pierwotnie potwierdził terminowe wykonanie zadania (niezgodnie z prawdą), a następnie wystąpił o odsetki karne, wyrok sądu nie jest możliwy do jednoznacznego przewidzenia. Dyrektor BOIN podała też, że Urząd nie występował zatem o zwrot odsetek z kar umownych, żeby nie być potem zmuszonym do ich zwrotu.

(dowód: akta kontroli str. 630)

NIK wskazuje, że Oddział Związku dokonał już zwrotu części tej dotacji pobranej w nadmiernej wysokości (w kwocie 55,6 tys. zł wraz z odsetkami w wysokości 2,1 tys. zł<sup>32</sup>) na rzecz WFOŚiGW, będącego jednym z podmiotów dotujących zakup tych samochodów pożarniczych. Nieuzasadnione było w tym kontekście zwleknięcie z podjęciem działań mających na celu zwrot tych środków do budżetu Województwa Wielkopolskiego. Ponadto zauważyć należy, że w świetle wyjaśnień Dyrektora Zarządu Wykonawczego OW ZOSP, pomiędzy Oddziałem Związku a dostawcą w przedmiotowym zakresie aktualnie nie toczy się postępowanie sądowe.

(dowód: akta kontroli str. 657, 661)

2. W świetle § 10 i 11 ust. 1 umowy nr 3/BOIN/2016 z 31 października 2016 r.<sup>33</sup> Województwo Wielkopolskie sprawuje kontrolę prawidłowości wykonania zadania przez Oddział Związku, w tym wydatkowania przekazanej dotacji, a środki finansowe objęte tą umową winny być wydatkowane m.in. zgodnie z przepisami Pzp. Podejmowane przez Urząd działania nie były jednak w pełni skuteczne. Wyniki kontroli dokumentacji złożonej przez OW ZOSP do Urzędu wykazały bowiem, że środki z ww. dotacji w kwocie 397,7 tys. zł zostały wydatkowane z naruszeniem przepisów Pzp. Stwierdzono, że w przeprowadzonym przez Oddział Związku w 2016 r. przetargu nieograniczonym na dostawę 320 sztuk zestawów ochrony osobistej dla OSP z terenu województwa wielkopolskiego o wartości zamówienia 857,6 tys. zł wybrano wykonawcę<sup>34</sup> z naruszeniem art. 24 ust. 1 pkt 12 w zw. z art. 22 ust. 1 pkt 1 Pzp. Zgodnie z tymi przepisami, z postępowania o udzielenie zamówienia wyklucza się m.in. wykonawcę, który nie wykazał braku podstaw wykluczenia. W specyfikacji istotnych warunków zamówienia (rozdz. IV. pkt 1) m.in. wskazano, że zamawiający (Oddział Związku) wyklucza z postępowania o zamówienia publiczne wykonawcę w sytuacji istnienia pomiędzy nim a zamawiającym powiązań kapitałowych. Wykonawca w przedłożonym oświadczeniu, o którym mowa w rozdz. V pkt 1 lit. b SIWZ potwierdził istnienie powiązań z zamawiającym.

(dowód: akta kontroli str. 279-288, 352-451)

Dyrektor BOIN podała, że dokonano kontroli przedłożonej dokumentacji, jednakże znalazły się w niej sprzeczne zapisy dotyczące wykluczenia z udziału w dostawie zestawów ochrony osobistej. OW ZOSP w SIWZ określił zasady udzielenia zamówienia, które eliminują wykonawcę z uwagi na powiązania kapitałowe, czego nie zabraniają przepisy regulujące kwestie zamówień publicznych. Następnie oferty nie odrzucił, dając prymat przepisom prawa zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 630)

---

<sup>32</sup> Zwrot dokonany w 23 czerwca 2017 r. wraz odsetkami naliczonymi w wysokości jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od dnia przekazania środków finansowych do dnia zwrotu.

<sup>33</sup> Wraz z aneksem nr 1 z 23 grudnia 2016 r.

<sup>34</sup> Jedyne, który uczestniczył w postępowaniu.

NIK wskazuje jednak, że podstawy wykluczenia z udziału w postępowaniu określone w SIWZ nie zostały przez OW ZOSP zmodyfikowane, a co za tym idzie, były wiążące i powinny być respektowane.

3. Przed podpisaniem aneksu nr 1 z 23 grudnia 2016 r. do umowy dotacji nr 3/BOIN/2016 z 31 października 2016 r. zmieniającego w części przeznaczenie udzielonej OW ZOSP dotacji celowej nie dokonano uprzedniej zmiany w uchwale budżetowej Województwa Wielkopolskiego na 2016 rok. Dotację pierwotnie planowano wydatkować na dofinansowanie kosztów zakupów inwestycyjnych w postaci sprzętu strażackiego (samochodów pożarniczo-gaśniczych), w wysokości 3.000 tys. zł. W uchwale budżetowej wydatki z tego tytułu ujęto w rozdziale 75212 § 6230. Po zmianie umowy ww. aneksem, środki te przeznaczono na zakup sprzętu strażackiego oraz wyposażenia. W efekcie 397,7 tys. zł wydatkowano na zakup zestawów ochrony osobistej strażaka, które powinny zostać zaklasyfikowane jako wydatki bieżące w § 2820<sup>35</sup>. W uchwale budżetowej (wraz ze zmianami) nie zaplanowano natomiast wydatków bieżących z tego tytułu. Naruszało to zasady gospodarki finansowej, w myśl których dokonywanie wydatków następuje m.in. w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem (art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 254 pkt 3 ufp).

(dowód: akta kontroli str. 279-288, 577, 662-673)

Z-ca Dyrektora Departamentu Finansów Urzędu wyjaśniła, że BOIN w dniu 23 grudnia 2016 r. przedstawiło do rejestracji aneks do umowy dotacji rozszerzający zakres zadania bez zmiany klasyfikacji budżetowej. Dodała, że BOIN nie zgłosiło zamiaru zawarcia tego aneksu w terminie umożliwiającym dokonanie zmiany w budżecie Województwa Wielkopolskiego, tj. przed posiedzeniem Zarządu Województwa<sup>36</sup> oraz przed sesją Sejmiku Województwa Wielkopolskiego (19 grudnia 2016 r.)

(dowód: akta kontroli str. 654)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że Oddział Związku rozdysponowując środki otrzymane z budżetu Województwa Wielkopolskiego dofinansowywał nimi zakup sprzętu i wyposażenia także tym OSP, które w latach 2014 – 2017 nie uczestniczyły w akcjach ratowniczo-gaśniczych albo uczestniczyły w nich sporadycznie. Natomiast zgodnie z założeniami PROSP<sup>37</sup>, kolejność zaspokajania potrzeb sprzętowo-szkoleniowych jednostek powinna następować w oparciu o priorytety operacyjne wynikające z aktualnych analiz zagrożeń zabezpieczenia operacyjnego poszczególnych powiatów, w tym między innymi ilości wyjazdów. Stwierdzono natomiast, że dla OSP Kłębowo i Parzęczewo został dofinansowany zakup samochodu pożarniczo-gaśniczego w 2016 r., podczas gdy jednostki te w latach 2014-2017 nie uczestniczyły w żadnych akcjach ratowniczych. Z kolei dla OSP: Oleszno, Kosmów, Karminiec, Niewierz i Mostki został dofinansowany zakup samochodu pożarniczo-gaśniczego w 2015 r., pomimo że jednostki te uczestniczyły maksymalnie w jednej albo dwóch akcjach ratowniczych. Przykładowo: OSP Oleszno udzielono dofinansowania na zakup tego samochodu w 2015 r., podczas gdy jednostka ta posiadała członków spełniających wymagania do bezpośredniego udziału w akcjach ratowniczych dopiero w 2017 r. Podobnie,

<sup>35</sup> Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom.

<sup>36</sup> W terminie wynikającym z uchwały Zarządu Województwa Wielkopolskiego Nr 1550/2016 z dnia 21 stycznia 2016 r. w sprawie: trybu składania i terminów sporządzania wniosków dotyczących zmian w budżecie Województwa Wielkopolskiego i Wieloletniej Prognozie Finansowej Województwa Wielkopolskiego (do 24 listopada 2016 r.).

<sup>37</sup> Str. 34.

w przypadku zakupu wyposażenia - przyznano dofinansowanie do zakupu zestawów ochrony osobistej strażaka jednostkom nieuczestniczącym w akcjach ratowniczo-gaśniczych<sup>38</sup>. Nie sprzyjało to efektywnemu wykorzystaniu tych środków, a zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i art. 254 pkt 3 ufp dokonywanie wydatków następuje m.in., w sposób oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

(dowód: akta kontroli str. 2-44, 674-700)

Dyrektor BOIN podała, że Urząd prowadził analizę i weryfikację wniosków złożonych przez OSP do OW ZOSP. Przy weryfikacji wniosków brano pod uwagę przede wszystkim wyposażenie sprzętowe i kadrowe jednostki, charakterystykę zagrożeń występujących na terenie działania jednostki, zdolność finansową do partycypacji w zakupach przy zapewnieniu środków własnych bądź samorządu gminnego, a także warunki garażowania pojazdów, w szczególności ogrzewanie garażu. Dodała, że od początku realizacji programu przewidziano możliwość dofinansowania OSP rzadko biorących udział w akcjach, które nie dysponowały pojazdami pożarniczymi bądź jedyny samochód w takiej jednostce był znacznie wyeksploatowany, a wiek jego przekraczał 30 lat.

(dowód: akta kontroli str. 629)

NIK wskazuje, że w PROSP w zakresie zaspokajania potrzeb sprzętowych nie przewidziano postanowień dotyczących preferowania przy dofinansowaniu jednostek rzadko albo wcale nie biorących udziału w akcjach lub nie dysponujących pojazdami pożarniczymi.

2. NIK zwraca uwagę, że w latach 2014-2017 przyznawano OSP włączonym do KSRG dofinansowanie do zakupu 51 lekkich samochodów ratowniczo-gaśniczych ze zbiornikiem na wodę 200 litrów, na łączną kwotę 5.658,7 tys. zł, pomimo że założenia PROSP<sup>39</sup> zakładały uzupełnienia potrzeb sprzętowych o co najmniej średni samochód ratowniczo-gaśniczy z wyposażeniem, posiadający moduł techniczny lub samochód gaśniczy średni i samochód techniczny z wyposażeniem, o okresie eksploatacji poniżej 30 lat, umożliwiającej realizację założonych działań ratowniczych. Takie stanowisko co do potrzeb sprzętowych w zakresie wyposażenia jednostek OSP włączonych do KSRG prezentował również Wielkopolski Komendant Wojewódzki PSP. W ramach otrzymanej dotacji na 2017 rok z budżetu samorządu województwa Oddział Związku przyznał dofinansowania do zakupu lekkich samochodów pożarniczych dla OSP włączonych do KSRG, pomimo jego negatywnej opinii<sup>40</sup> (o którą OW ZOSP sam się zwrócił).

(dowód: akta kontroli str. 2-4, 471-491, 701-752)

Z wyjaśnień Dyrektor BOIN wynika, że dofinansowanie zakupu lekkich samochodów ratowniczo-gaśniczych dla OSP włączonych do KSRG nastąpiło na podstawie minimalnego standardu określonego w PROSP, który dopuszcza posiadanie przez jednostkę takiego pojazdu traktowanego jako samochód techniczny. Dodała, że o negatywnym stanowisku Wielkopolskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP dowiedziała się w sierpniu 2017 r. podczas spotkania w Komendzie Wojewódzkiej PSP, natomiast pisemna informacja od OW ZOSP w tym przedmiocie wpłynęła do Urzędu dopiero 27 października 2017 r., tj. na 14 dni przed odbiorem samochodów od producenta.

(dowód: akta kontroli str. 631)

<sup>38</sup> Przykładowo OSP: Dębina, Rozalin, Gliny, Parzęczewo, Krowica Zawodnia, Adamów, Stawnica, Kragola.

<sup>39</sup> Tabela na str. 33.

<sup>40</sup> Pismo nr WR.0754.115.2.1.2017 z 6 września 2017 r.

NIK wskazuje, że lekkich samochodów ratowniczo-gaśniczych nie można utożsamiać z samochodami technicznymi, chociażby dlatego, że inne jest ich przeznaczenie oraz wymagany zakres wyposażenia.

#### 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 Kontroli<sup>41</sup>, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

- 1) zwrotu części dotacji pobranej w nadmiernej wysokości, proporcjonalnie do udziału podmiotów dotujących,
- 2) przedkładania do Departamentu Finansów Urzędu informacji o aneksowanych umowach dotacji, skutkujących zmianą kwalifikacji wydatków, w terminach umożliwiających dokonanie stosownych zmian w uchwale budżetowej.

#### 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 Delegatury NIK w Poznaniu

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

Poznań, dnia 28 września 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler  
Przemysław Grad  
główny specjalista kontroli  
państwowej

Dyrektor  
z up. Tomasz Nowiński  
Wicedyrektor

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

<sup>41</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

