



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.013.04.2018

P/18/093

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 Poznaniu
Kontroler	Joanna Józwiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/89/2018 z 18 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy i Miasta w Tuliszkowie, Plac Powstańców Styczniowych 1863 r. nr 1, 62-740 Tuliszków (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Ciesielski, Burmistrz Gminy i Miasta Tuliszków ¹ (dalej: Burmistrz) (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W latach 2014-2017³ Gmina i Miasto Tuliszków (dalej: Gmina) zapewniała swoim mieszkańcom ochronę przeciwpożarową m.in. poprzez finansowanie, bezpośrednio z budżetu lub środkami z dotacji, 14 jednostek ochotniczej straży pożarnej (dalej: OSP), w tym dwóch włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Środki te w większości przypadków wykorzystywane były zgodnie z prawem, lecz nie zawsze efektywnie.

Urząd dysponował pozyskanymi od OSP informacjami o ich potrzebach dotyczących szkolenia ochotników, o stanie wyposażenia i brakach sprzętowych, a także o liczbie ratowników mogących brać bezpośredni udział w akcjach ratowniczych, jednak prawdziwości tych ostatnich danych nie weryfikował. Na dwie jednostki włączone do systemu ratowniczo-gaśniczego, w poszczególnych latach kontrolowanego okresu przeznaczono od 46 do 86%⁴ ogółu środków budżetowych służących finansowaniu OSP. Jednostki te spełniały określony przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej minimalny standard wyposażenia. Standardu tego nie osiągnęła natomiast żadna z pozostałych 12 OSP, które otrzymały od 14 do 54 %⁵ tych środków. Finansowano też działania w celu podniesienia poziomu wyszkolenia członków OSP oraz mające zachęcić mieszkańców do udziału w społecznej działalności ratowniczej.

Wydatki dokonywane przez Gminę na OSP zaspokajały ich podstawowe potrzeby w zakresie zapewnienia gotowości bojowej jednostek OSP, jednak część z nich nosiła

¹ Od 18 listopada 2002 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. W przypadku, gdy 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 się ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

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

⁴ Udział rocznych wydatków budżetowych na jednostki OSP będące w krajowym systemie w ogólnej kwocie wydatków budżetowych poniesionych w danym roku na funkcjonowanie wszystkich jednostek OSP.

⁵ Udział rocznych wydatków budżetowych na jednostki OSP działające poza tym systemem w ogólnej kwocie wydatków budżetowych poniesionych w danym roku na funkcjonowanie wszystkich jednostek OSP.

znamiona niegospodarności, gdyż nie zapewniono wydajnego wykorzystania środków. Sfinansowano bowiem zakup samochodu pożarniczego i elementów umundurowania dla dwóch jednostek OSP, które przez cały okres objęty kontrolą nie posiadały ochotników uprawnionych do uczestnictwa w działaniach ratowniczych oraz przewidzianych do przeszkolenia. Stwierdzono także przypadki rozliczania wydatków na zakup paliwa dla pojazdów i sprzętu będących na wyposażeniu jednostek OSP, dla których nie ustalono norm zużycia paliwa i nie uwzględniono ich w zarządzeniu Burmistrza regulującym sprawy gospodarki paliwowej jednostek OSP. Ponadto, wypłacono pieniężny ekwiwalent za uczestnictwo w działaniach ratowniczych siedemnastu członkom dwóch OSP nieuprawnionym do brania udziału w tych akcjach z ramienia OSP. Nieprawidłowości te nie sprzyjały optymalizacji funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Działania gminy na rzecz optymalizacji funkcjonowania OSP

Opis stanu
faktycznego

1. Prowadzenie spraw z zakresu ochrony przeciwpożarowej Burmistrz powierzył swojemu zastępcy Piotrowi Hryniukowi (dalej: Zastępca Burmistrza). Do zadań zastępcy Burmistrza z zakresu ochrony ppoż. należało: nadzorowanie ochrony przeciwpożarowej i współpraca z jednostkami OSP oraz ich zarządem w zakresie zaopatrywania OSP w środki techniczne i materiały do wykonywania zadań, „a także w utrzymaniu sprzętu, jego konserwacji, zakupami i rozliczaniem”; organizacja szkoleń OSP, manewrów i zawodów; udzielanie pomocy administracyjno-biurowej na rzecz jednostek OSP; rozliczanie kierowców samochodów pożarniczych ze zużytego paliwa; prowadzenie spraw z zakresu ubezpieczeń członków OSP i pojazdów strażackich; rozliczanie materiałów przekazanych dla OSP na remonty obiektów – części operacyjnych; prowadzenie całości dokumentacji Prezydium i Zarządu Oddziału Miejsko-Gminnego Związku OSP RP; potwierdzanie pod względem merytorycznym rachunków z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Zastępca Burmistrza miał również powierzone czynności dotyczące prowadzenia spraw w zakresie udzielania dotacji z budżetu Gminy dotyczących zlecenia i wspierania zadań dla organizacji pozarządowych oraz ich rozliczania, a także ewidencjonowania, nadzorowania i współpracy ze stowarzyszeniami. Burmistrz 21 maja 2013 r. upoważnił Zastępcę Burmistrza do zawierania umów i porozumień w imieniu Gminy z działającymi na jej terenie jednostkami OSP.

(akta kontroli, str. 2-5, 1041)

2. W Gminie nie została powołana gminna zawodowa straż pożarna ani terenowa służba ratownicza, o których mowa w art. 15 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej⁶.

(akta kontroli, str. 8)

3. W kontrolowanym okresie, w Gminie zatrudniony był Komendant Gminny OSP, na podstawie czterech umów zlecenia zawieranych na początku roku, na okres jednego roku. W ramach tych umów, poza powierzeniem obowiązków komendanta, zleczone zostały mu również obowiązki konserwatora – kierowcy w OSP Ruda.

(akta kontroli, str. 10-18)

4. W latach 2014-2017 na terenie Gminy funkcjonowało 14 jednostek OSP. Liczba członków OSP kształtowała się następująco: w 2014 r. – 607, w 2015 r. – 581,

⁶ Dz. U. z 2018, poz. 620, dalej „uppoż”.

w 2016 r. – 593, w 2017 r. – 623, w tym odpowiednio: 91, 101, 105 i 114 z nich mogło brać bezpośredni udział w akcjach ratowniczych.

(akta kontroli, str. 8, 29)

5. Według stanu na 31 marca 2018 r. dwie jednostki OSP z terenu Gminy bezterminowo włączone były do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, o którym mowa w art. 2 pkt 4 uppoż (dalej: KSRG). Jedna z nich, OSP Tuliszków od 5 grudnia 1994 r.⁷, a druga, OSP Grzymiszew – od 12 listopada 2003 r.⁸

(akta kontroli, str. 19-28, 43-75)

W zawartych 7 czerwca 2013 r. porozumieniach w sprawie włączenia do KSRG, OSP Tuliszków i OSP Grzymiszew zobowiązały się do: podejmowania działań ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez walkę z pożarami oraz innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwo techniczne, chemiczne, ekologiczne, wodne i medyczne; wyznaczenia członków OSP do wykonywania zadań operacyjno-technicznych; zapewnienia minimalnego stanu wyszkolenia strażaków⁹ oraz normatywów wynikających z „Zasad organizacji...”¹⁰; stałego zapewnienia kompletności i sprawności sprzętu ochronnego oraz wyposażenia osobistego strażaków; dostosowania ilości i jakości sprzętu wymaganych normatywami określonymi w załączniku nr 1 do porozumienia (Karta OSP) i „Zasadach organizacji...”; zapewnienia: prawidłowej eksploatacji, konserwacji sprzętu i urządzeń znajdujących się na wyposażeniu OSP; odpowiedniej ilości przeszkolonych ratowników posiadających badania lekarskie i ubezpieczenie; odpowiedniej liczby kierowców z uprawnieniami do kierowania pojazdami uprzywilejowanymi; utrzymania bieżącej sprawności technicznej samochodów, sprzętu silnikowego, sprzętu ratowniczego oraz wyposażenia osobistego ratowników; niezwłocznego zgłaszania do Stanowiska Kierownika Komendanta Powiatowego PSP w Turku (dalej: SKKP PSP Turek) każdej niesprawności technicznej sprzętu włączonego do KSRG, z określeniem terminu wyłączenia oraz informowania o ponownym wprowadzeniu do podziału bojowego; zapewnienia wyjazdu alarmowego w czasie do pięciu minut; brania udziału w alarmach (inspekcjach) sprawdzających gotowość operacyjną, ćwiczeniach i manewrach organizowanych przez KP PSP Turek; prowadzenia dokumentacji z działań ratowniczo-gaśniczych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego¹¹ oraz innej dokumentacji operacyjnej według wskazań KP PSP Turek; zapewnienia całodobowej łączności alarmowania jednostki OSP z SKKP PSP Turek oraz aktualizacji danych dotyczących łączności telefonicznej.

⁷ Na podstawie uzgodnienia o włączeniu OSP w Tuliszkowie do KSRG zawartego 5 grudnia 1994 r. pomiędzy Zarządem Gminy w Tuliszkowie a Komendą Rejonową Państwowej Straży Pożarnej w Turku, zmienionego porozumieniem w sprawie włączenia OSP w Tuliszkowie do KSRG zawartym 7 czerwca 2013 r. na czas nieokreślony pomiędzy Komendantem Powiatowym Państwowej Straży Pożarnej w Turku, Gminą Tuliszków a OSP w Tuliszkowie.

⁸ Na mocy decyzji Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej nr XV/65 KSRG wydanej 12 listopada 2003 r. Uzasadnieniem tej decyzji było zawarcie 5 czerwca 2003 r. porozumienia pomiędzy Komendantem Powiatowej Straży Pożarnej w Turku, Urzędem Miasta i Gminy w Turku i OSP w Grzymiszewie, dotyczącego włączenia jej do KSRG, zmienionego aneksem zawartym 9 marca 2005 r. Następnie porozumienie z 5 marca 2003 r. zostało zmienione porozumieniem zawartym 7 czerwca 2013 r. na czas nieokreślony pomiędzy Komendantem Powiatowym Państwowej Straży Pożarnej w Turku, Gminą Tuliszków a OSP w Grzymiszewie.

⁹ Tj. 12 ratowników z kwalifikacjami minimum podstawowymi i aktualnymi badaniami lekarskimi, dwóch naczelników, dwóch dowódców, trzech kierowców konserwatorów sprzętu, czterech ratowników po szkoleniu z zakresu ratownictwa technicznego, czterech ratowników uprawnionych do kierowania ruchem drogowym, sześciu ratowników po szkoleniu z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy i czterech ratowników po szkoleniu z zakresu zabezpieczenia lądowisk Lotniczego Pogotowia Ratunkowego.

¹⁰ Ratownictwa wysokościowego w ksr, ratownictwa technicznego w ksr, ratownictwa chemiczno-ekologicznego w ksr, działań poszukiwawczo-ratowniczych w ksr i ratownictwa medycznego w ksr, o których mowa w § 1 pkt 4 porozumienia.

¹¹ Dz. U. nr 46, poz. 239, uchylone z dniem 3 lipca 2017 r.

(akta kontroli, str. 21-26, 47-56, 65-75)

W Gminie formalnie nie uregulowano spraw dotyczących ochrony przeciwpożarowej realizowanej przez jednostki OSP spoza KSRG. Burmistrz wyjaśnił, że do zadań własnych Gminy należy ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa a na podstawie upoż koszty utrzymania jednostek OSP ponosi Gmina. Burmistrz podał ponadto, że Urząd nie jest w posiadaniu powiatowego planu ratowniczego.

(akta kontroli, str. 898-899)

6. Jednostki organizacyjno-techniczne (dalej: JOT) zostały powołane w czterech jednostkach OSP: Tuliszków, Grzymiszew, Piętno i Gadowskie Holendry. Na koniec 2017 r. stan osobowy tych JOT w poszczególnych OSP wynosił odpowiednio: 32, 27, ośmiu i 10 ochotników.

(akta kontroli, str. 96, 115, 201, 209)

7. Spośród 14 jednostek OSP działających na terenie Gminy, 11¹² miało członków mogących brać bezpośredni udział w działaniach ratowniczych. W latach 2014-2017 (według stanu na koniec danego roku) ogólna liczba członków tych 11 jednostek OSP, w tym liczba członków mogących brać udział w działaniach ratowniczych, kształtowała się następująco:

- OSP Ruda odpowiednio: 30 i 10 (w 2014 r.); 30 i 5 (w 2015 r. i 2016 r.); 28 i 4 (w 2017 r.);
- OSP Nowy Świat odpowiednio: 38 i 7 (w 2014 r.); 37 i 6 (w 2015 r.); 35 i 6 (w 2016 r. i 2017 r.);
- OSP Smaszew odpowiednio: 37 i 5 (w 2014 r.); 36 i 6 (w 2015 r.); 39 i 6 (w 2016 r. i 2017 r.);
- OSP Wielopole odpowiednio: 30 i 2 (w 2014 r.); 29 i 2 (w 2015 r.); 26 i 2 (w 2016 r.); 28 i 3 (w 2017 r.);
- OSP Wróblina odpowiednio – 31 i 5 (w 2014 r., 2015 r., 2016 r.); 35 i 9 (w 2017 r.);
- OSP Piętno odpowiednio – 61 i 8 (w 2014 r.); 57 i 8 (w 2015 r.); 46 i 8 (w 2016 r.); 47 i 8 (w 2017 r.);
- OSP Tuliszków odpowiednio – 66 i 24 (w 2014 r.); 64 i 24 (w 2015 r.); 73 i 28 (w 2016 r.); 80 i 32 (w 2017 r.);
- OSP Gadowskie Holendry odpowiednio – 32 i 0 (w 2014 r.); 29 i 11 (w 2015 r.); 35 i 11 (w 2016 r.); 39 i 11 (w 2017 r.);
- OSP Sarbicko odpowiednio – 40 i 1 (w 2014 r.); 45 i 5 (w 2015 r.); 46 i 5 (w 2016 r.); 50 i 5 (w 2017 r.);
- OSP Grzymiszew odpowiednio – 47 i 24 (w 2014 r.); 35 i 24 (w 2015 r.); 45 i 24 (w 2016 r.); 39 i 25 (w 2017 r.)
- w OSP Tarnowa liczba członków zwyczajnych – 28 w 2014 r., po 25 w 2015 r. i 2017 r. oraz 26 w 2016 r.; a członków mogących brać bezpośredni udział w akcjach ratowniczych w każdym roku było po pięciu.

W latach objętych kontrolą, z budżetu Gminy sfinansowane zostały koszty funkcjonowania ww. 11 jednostek OSP w wysokości ogółem 2 234 815,59 zł, stanowiącej 96,5% wydatków budżetowych poniesionych w tych latach na wszystkie 14 OSP.

(akta kontroli, str. 29, 372-376, 1172-1175)

¹² Według danych, w posiadaniu których była Gmina, w OSP Tarnowa nie było żadnego członka mogącego brać udział w akcjach ratowniczych. Z informacji złożonej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: ustawa o NIK) przez Prezesa OSP Tarnowa, w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2018 r. w OSP Tarnowa było pięciu członków mogących brać udział w akcjach ratowniczych.

W trzech pozostałych jednostkach OSP, w poszczególnych latach okresu 2014-2017 na koniec danego roku liczba członków zwyczajnych kształtowała się następująco:

- OSP Krępa – po 32 w 2014 r. i 2015 r., 33 w 2016 r. i 30 w 2017 r.;
- OSP Ogorzelczyn – 50 w 2014 r., 57 w 2015 r., 60 w 2016 r. i 52 w 2017 r.;
- OSP Kiszewy – po 26 w każdym roku.

W latach objętych kontrolą z budżetu Gminy sfinansowane zostały koszty funkcjonowania ww. trzech jednostek OSP w wysokości ogółem 82 140,01 zł, stanowiącej 3,5% wydatków budżetowych poniesionych w tych latach na wszystkie 14 OSP.

(akta kontroli, str. 29, 372-376, 1172-1175)

8. Według danych wykazanych w raportach za 2017 r., stanowiących załącznik nr 4 do protokołów walnego zebrania sprawozdawczego członków poszczególnych jednostek OSP:

- liczba strażaków ratowników wyszkolonych i przewidzianych do przeszkolenia w pięciu jednostkach OSP kształtowała się następująco: Ruda – 4 i 6; Nowy Świat – 6 i 2.; Wróblina – 9 i 1; Piętno – 12 i 2; Tarnowa – 5 i 6;
- w sześciu OSP, tj. Grzymiszew, Tuliszków, Gadowskie Holendry, Sarbicko, Wielopole i Smaszew wyszkolonych strażaków ratowników było odpowiednio: 27, 32, 10, 7, 3 i 6, natomiast do przeszkolenia nie było przewidzianego żadnego ratownika;
- w trzech OSP, tj. Krępa, Ogorzelczyn i Kiszewy nie było żadnego przeszkolonego strażaka ratownika i żaden nie był przewidziany do przeszkolenia.

Na dzień 9 czerwca 2018 r. stan wyszkolonych strażaków ratowników OSP wzrósł w dwóch jednostkach; w OSP Gadowskie Holendry – do 12, a w OSP Tarnowa – do sześciu.

(akta kontroli, str. 99, 108, 118, 128, 138, 148, 166, 176, 186, 196, 204, 211, 221, 507-520)

9. W okresie lat 2014-2017 ze środków budżetowych Gminy zaplanowanych w dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa rozdziale 75412 Ochotnicze straże pożarne § 4300 Zakup usług pozostałych na szkolenie członków OSP, poniesione zostały wydatki w wysokości odpowiednio: 6 120 zł, 5 560 zł, 4 975 zł i 3 468 zł. Gmina sfinansowała łącznie 11 szkoleń dla członków jednostek OSP z jej terenu, w tym:

- w 2014 r. dwa seminaria z zakresu ochrony przeciwpożarowej pn. „Numery twoich przyjaciół 998-112” za kwotę po 2 460 zł każde, w których uczestniczyło ogółem 94 członków OSP oraz szkolenie z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy wraz z egzaminem, za kwotę 1 200 zł, w którym uczestniczyło dwóch członków OSP włączonej do KSRG;
- w 2015 r. szkolenie z ratownictwa wodnego za kwotę 1 500 zł dla pięciu członków dwóch OSP włączonych do KSRG; szkolenie kwalifikowanej pierwszej pomocy dla dwóch członków OSP oraz egzamin jednego członka OSP, włączonych do KSRG, za kwotę ogółem 1 600 zł; seminarium z zakresu ochrony przeciwpożarowej pn. „Numery twoich przyjaciół 998-112” za kwotę 2 460 zł (brak na fakturze informacji o liczbie uczestników szkolenia);
- w 2016 r. seminarium z zakresu ochrony przeciwpożarowej pn. „Numery twoich przyjaciół 998-112” za kwotę 3 075 zł, w którym uczestniczyło 58 członków OSP; szkolenie dla czterech członków dwóch OSP włączonych do KSRG, za kwotę 1 800 zł; szkolenie z zakresu pierwszej pomocy i ratownictwa specjalistycznego dla ochotnika z OSP włączonej do KSRG, za kwotę 100 zł;

- w 2017 r. kurs kwalifikowanej pierwszej pomocy dla dwóch ochotników OSP i egzamin z kwalifikowanej pierwszej pomocy dla trzech strażaków, za kwotę ogółem 1 500 zł (dot. jednostki OSP włączonej do KSRG); seminarium z zakresu ochrony przeciwpożarowej pn. „Numery twoich przyjaciół 998-112” za kwotę 1 968 zł, w którym uczestniczyło 54 członków OSP.

(akta kontroli, str. 77-82, 274-316)

10. Urząd nie prowadził ewidencji posiadanego przez jednostki OSP wyposażenia (majątku). Informację w tym zakresie Gmina uzyskiwała z raportów rocznych składanych przez poszczególne OSP oraz w związku z prowadzeniem kart drogowych dla samochodów i sprzętu silnikowego. W kontrolowanym okresie Gmina przekazała w użyczenie, na podstawie umowy zawartej 19 maja 2017 r. z OSP Grzymiszew, średni samochód ratowniczo-gaśniczy¹³ wraz z wyposażeniem o wartości ogółem 798 098,74 zł, na okres do dnia 19 maja 2024 r. Wartość tego samochodu była ujęta w księgach rachunkowych Urzędu na koncie 011 – Grupa.07.Zakup samochodu, a ponadto w ewidencji pozabilansowej na koncie 090 – Środki trwale w użytkowaniu samochód OSP. Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza, w latach 2014-2017 nie prowadzono kontroli gospodarowania majątkiem przekazanym OSP ze względu na brak przedmiotu takiej kontroli.

(akta kontroli, str. 319-326, 1012-1037)

Wyposażenie jednostek OSP Tuliszków i Grzymiszew, będących w KSRG, spełniało minimalny standard określony przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej¹⁴. W przypadku jednostek OSP spoza KSRG, żadna nie posiadała pełnego zestawu sprzętu spełniającego minimalne standardy, mianowicie: OSP Piętno nie posiadała drabiny i zestawu PSR R-1, a OSP Gadowskie Holendry – agregatu dróg oddechowych, jednej szt. radiotelefonu nasobnego, zestawu PSR R-1 i sześciu kompletów odzieży, a jej samochód nie miał zbiornika wody. Pięć jednostek OSP posiadało jedynie: OSP Sarbicko – samochód, pompę, odzież (ubranie koszarowe i hełmy w ilości 12 szt.) i latarki; OSP Ruda – pompę, agregat prądotwórczy, latarki i odzież (ubranie koszarowe i hełmy) w ilości 10 kompletów; OSP Wróblina – pompę,

¹³ Samochód ten został kupiony od wykonawcy wybranego w postępowaniu przetargowym przeprowadzonym przez Gminę Ceków-Kolonia w związku z zawartą 16 grudnia 2015 r. umową partnerską w sprawie przystąpienia do wspólnej realizacji przez gminę Ceków-Kolonia (lidera) oraz gminy Tuliszków, Rychtal, Czajków, Golina i Szczytniki zadania publicznego z zakresu zapobiegania, likwidacji skutków klęsk żywiołowych i awarii środowiskowych – wsparcie systemu ratownictwa chemiczno-ekologicznego i służb ratowniczych na wypadek wystąpienia zjawisk katastrofalnych lub poważnych awarii pn. „Zakup sprzętu specjalistycznego do zapobiegania, likwidacji skutków klęsk żywiołowych i awarii środowiskowych dla jednostek OSP regionu Kalisko-Konińskiego”, realizowanego w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020. W przywołanej umowie partnerskiej przewidziano prawo lidera do powołania eksperta/doradcy/biegłego oraz podział kosztów pracy tych osób po równo na każdego partnera projektu. Gmina Tuliszków poniosła koszty rzeczoznawcy motoryzacyjnego w wysokości 150 zł, które zostały rozliczone ze środków przekazanych liderowi w formie dotacji.

¹⁴ W dokumencie pt. „Analiza potencjału ratowniczego ochotniczych straży pożarnych włączonych do krajowego systemu ratowniczo – gaśniczego”, opracowanym w marcu 2011 r. i zaakceptowanym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, minimalny standard wyposażenia dla jednostek OSP włączonych do KSRG to: 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 (od daty produkcji bądź karosacji/zabudowy), umożliwiającej realizację założonych działań ratowniczych, system selektywnego alarmowania wraz z powiadamianiem SMS lub inny równoważny, zestaw hydrauliczny, aparaty ochrony dróg oddechowych (ODO) – 4 szt., sygnalizatory bezruchu – 4 szt., sprzęt oświetleniowy (agregat min. 2,2 kW (trójfazowy) + najaśnice), drabina wysuwna lub 4 nasadkowa, radiotelefony nasobne – 3 szt., pilarka do drewna, pompa szlamowa, wyposażenie medyczne do poziomu ujętego w planie sieci ratownictwa medycznego, odzież specjalna i środki ochrony indywidualnej min. 12 kompletów (ubranie specjalne, ubranie koszarowe, buty specjalne, hełm, rękawice specjalne, kominiarka niepalna) i latarki – 2 szt. Dla jednostek OSP spoza KSRG, minimalny standard wyposażenia to: samochód ratowniczo-gaśniczy ze zbiornikiem na wodę, nie starszy niż 30 lat wyposażony w radiotelefon przewoźny, aparaty ochrony dróg oddechowych z sygnalizatorami bezruchu – 2 szt., drabina wysuwna lub 4 nasadkowa, radiotelefony nasobne – 2 szt., pilarka do drewna, pompa szlamowa, agregat prądotwórczy 2,2 kW wraz z masztem oświetleniowym 2 x 500 W, zestaw PSP R-1, odzież specjalna i środki ochrony indywidualnej min. 12 kompletów (ubranie specjalne, ubranie koszarowe, buty specjalne, hełm, rękawice specjalne, kominiarka niepalna) i latarki – 2 szt.

agregat, latarki; OSP Ogorzelczyn – pompę, odzież (ubranie koszarowe i buty specjalne w ilości dziewięć kompletów i 15 szt. hełmów); Krępa – pompę i 12 szt. ubrań koszarowych i hełmów). Pozostałych pięć jednostek OSP (Wielopole, Kiszewy, Smaszew, Tarnowa, Nowy Świat) nie miało żadnego sprzętu spełniającego minimalne standardy wyposażenia OSP, poza odzieżą w ilości minimum 12 szt. albo mniejszej.

(akta kontroli, str. 507)

W latach 2014-2018 (do 31 marca) Gmina nie przekazywała jednostkom OSP budynków lub gruntów. Budynki o łącznej powierzchni 6 273 m², które zajmowało 14 jednostek OSP były ich własnością. W posiadaniu gruntów było 13 jednostek OSP¹⁵:

- trzy dysponowały nimi w części jako użytkownicy wieczysti, a w części jako właściciele;
- cztery całość zajmowanych gruntów miały oddane przez Gminę w użytkowanie wieczyste;
- sześć było właścicielami całości zajmowanych gruntów.

Jednostki OSP użytkowały wieczystie grunty o łącznej powierzchni 1,4006 ha oraz były właścicielami gruntów o powierzchni ogółem 1,5244 ha. OSP były ujawnione w powiatowej ewidencji gruntów i budynków jako właściciele lub użytkownicy wieczysti zajmowanych gruntów. W przypadku gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste, w gminnej ewidencji gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste według stanu na 31 grudnia 2017 r. miały one podane przeznaczenie jako „teren OSP” albo „teren zabudowy budynkiem remizy”. Wartość gruntów oddanych OSP w użytkowanie wieczyste wynosiła ogółem 15 122 zł.

(akta kontroli, str. 9, 319, 327-371)

11. Zastępca Burmistrza w kwestii zachęcania mieszkańców Gminy do społecznej działalności ratowniczej w jednostkach OSP podał, że organizowane są zawody sportowo-pożarnicze oraz manewry strażackie, w czasie których społeczność lokalna poznaje zasady działania OSP i umiejętności poszczególnych strażaków i jednostek OSP. Dla dzieci i młodzieży organizowane są konkursy i turnieje, w tym Ogólnopolski Konkurs Plastyczny pod hasłem „Zapobiegamy Pożarom” i Ogólnopolski Turniej Wiedzy Pożarniczej.

(akta kontroli, str. 9)

12. W kontrolowanym okresie jednostki OSP działające na terenie Gminy otrzymały środki finansowe z KSRG w wysokości 71 913 zł, z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w wysokości 77 166,9 zł, z zakładów ubezpieczeń w wysokości 31 845 zł i z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu w wysokości 2 661,55 zł.

Ze środków KSRG, na podstawie art. 33 ust. 1 uppoż, niżej wymienione jednostki OSP otrzymały dotacje z przeznaczeniem na:

- wydatki bieżące: umundurowanie i sprzęt dla OSP Tuliszków (w 2014 r. – 10 000 zł, w 2016 r. – 9 583 zł) i dla OSP Grzymiszew (w 2014 r. – 13 040 zł, w 2015 r. – 13 000 zł, w 2016 r. – 8 490 zł); na remont dla OSP Grzymiszew (w 2017 r. – 5 000 zł);
- wydatki majątkowe: na sprzęt dla OSP Tuliszków (w 2015 r. – 5 800 zł, w 2016 r. – 5 000 zł) i dla OSP Grzymiszew (w 2016 r. – 7 000 zł).

Ze środków MSWiA, na podstawie art. 34 ust. 1 uppoż, niżej wymienione jednostki otrzymały środki z dotacji z przeznaczeniem na:

¹⁵ OSP Krępa dysponowała tylko budynkami.

- wydatki bieżące: umundurowanie dla OSP Kiszewy (w 2014 r. – 925 zł), dla OSP Tarnowa (w 2014 r. – 690 zł, w 2015 r. – 750 zł), dla OSP Ogorzelczyn (w 2014 r. 640 zł, w 2015 r. – 765 zł), dla OSP Wróblina (w 2014 r. – 1 970 zł), dla OSP Piętno (w 2014 zł – 2 020 zł), dla OSP Gadowskie Holendry (w 2014 r. – 180 zł, w 2015 r. – 400 zł), dla OSP Sarbicko (675 zł), dla OSP Tuliszków (w 2015 r. – 4 975 zł, 416,9 zł – w 2016 r.), dla OSP Grzymiszew (w 2015 r. – 3 210 zł); sprzęt i umundurowanie dla OSP Smaszew (w 2014 r. - 250 zł, w 2015 r. – 860 zł), dla OSP Tuliszków (w 2014 r. – 5 240 zł), dla OSP Piętno (w 2015 r. – 3 840 zł); hełmy dla OSP Sarbicko (w 2015 r. – 3 560 zł); sprzęt dla OSP Piętno (w 2016 r. – 2 600 zł, w 2017 r. - 7 200 zł); wymiana bramy dla OSP Wróblina (w 2017 r. – 5 500 zł) i dla OSP Sarbicko (w 2017 r. – 5 500 zł);
- wydatki majątkowe: sprzęt dla OSP Ruda (w 2014 r. – 15 000 zł), dla OSP Wróblina (w 2016 r. – 10 000 zł).

Z zakładów ubezpieczeń, na podstawie art. 38 ust. 1 uppoż, niżej wymienione jednostki OSP otrzymały środki finansowe z przeznaczeniem na:

- umundurowanie: OSP Ruda (w 2014 r. – 1 200 zł), OSP Tarnowa (w 2014 r. – 900 zł, w 2016 r. – 600 zł, w 2017 r. – 750 zł), OSP Tuliszków (w 2014 r. - 800 zł, w 2015 r. – 400 zł, w 2017 r. – 2 325 zł), OSP Krępa (w 2015 r. – 910 zł, w 2016 r. – 700 zł, w 2017 r. – 510 zł), OSP Nowy Świat (w 2016 r. – 510 zł), OSP Smaszew (w 2016 r. – 460 zł, w 2017 r. – 555 zł), OSP Ogorzelczyn (w 2016 r. – 600 zł, w 2017 r. – 1 200 zł), OSP Wielopole (w 2016 r. – 550 zł, w 2017 r. – 1 500 zł), OSP Wróblina (w 2016 r. i 2017 r. po 1 200 zł), OSP Piętno (w 2016 r. – 1 455 zł, w 2017 r. – 1 175 zł), OSP Sarbicko (w 2016 r. – 1 050 zł, w 2017 r. – 750 zł), OSP Grzymiszew (w 2016 r. – 765 zł, w 2017 r. – 255 zł), OSP Kiszewy (w 2017 r. – 1 500 zł), OSP Gadowskie Holendry (w 2017 r. – 1 630 zł);
- sprzęt: OSP Grzymiszew (w 2014 r. – 1 800 zł);
- ubrania ochronne: OSP Tuliszków (w 2016 r. – 4 595 zł).

Z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu środki finansowe otrzymały trzy jednostki OSP. W 2014 r. OSP Tarnowa na umundurowanie (461,55 zł), a w 2015 r. OSP Piętno i OSP Sarbicko na hełmy (odpowiednio: 600 zł i 1 600 zł).

(akta kontroli, str. 33-40)

13. Gmina, na podstawie art. 32 ust. 2, 3 i 3b uppoż, finansowała jednostki OSP bezpośrednio z budżetu ze środków na wydatki zaplanowane w dz. 754 rozdz. 75412 oraz środkami z dotacji na wydatki bieżące (§ 2820 Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom) i na wydatki majątkowe (§ 6230 i § 6239 Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych). Wydatki ogółem poniesione przez Gminę w dz. 754 rozdz. 75412 w kontrolowanym okresie wyniosły: 301 440,78 zł w 2014 r., 309 170,89 zł w 2015 r., 650 566,92 zł w 2016 r. i 1 189 517,32 zł w 2017 r. W latach 2014-2015 środkami dotacji w § 2820 i § 6230 sfinansowane zostały wydatki dz. 754 rozdz. 75412 w wysokości odpowiednio: w 2014 r. – 77 975,99 zł i 22 400,36 zł, w 2015 r. – 31 939,76 zł i 22 721,6 zł. W 2016 r. i 2017 r. Gmina sfinansowała wydatki w dz. 754 rozdz. 75412 środkami dotacji w §§ 2820, 6230 i 6239, z tego w 2016 r. wynoszących odpowiednio: 37 080 zł, 3 200 zł i 400 000 zł, a w 2017 r. w kwotach odpowiednio: 72 946,02 zł, 24 000 zł i 10 000 zł. Źródłami finansowania wydatków Gminy zaplanowanych w dz. 754 rozdz. 75412 były dochody własne, a w 2017 r. również środki z Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2010 w wysokości 562 949,35 zł.

Środki na wydatki jednostek OSP Gmina planowała co roku na podstawie wydatków poniesionych w roku ubiegłym, zwiększonych o poziom inflacji.

(akta kontroli, str. 85, 88, 90-91, 93-94, 319, 376-383)

Poza procedurami regulującymi sprawy gospodarki paliwowej (opisanymi w pkt 13.a. niniejszego wystąpienia) żadne inne procedury regulujące zasady wydatkowania środków finansowych dla jednostek OSP nie zostały wprowadzone.

(akta kontroli, str. 899)

Gmina w okresie 2014-2017 sfinansowała wydatki rzeczowe¹⁶ OSP wynoszące w poszczególnych latach odpowiednio: 198 807,86 zł, 206 014,42 zł, 187 302,18 zł i 268 156,67 zł; wydatki osobowe¹⁷ w wysokości odpowiednio: 80 232,56 zł, 85 994,87 zł, 89 914,74 zł i 92 372,91 zł oraz wydatki majątkowe¹⁸ w kwocie odpowiednio: 22 400,36 zł, 22 721,6 zł, 403 350 zł i 832 098,74 zł.

(akta kontroli, str. 77-83)

13.a. Gmina w latach objętych kontrolą poniosła wydatki na zakup paliw płynnych przeznaczonych do pojazdów i sprzętu, będących na wyposażeniu jednostek OSP na łączną kwotę 65 401,55 zł. Kontrolą NIK objęte zostały losowo wybrane wydatki na zakup paliwa w wysokości 28 735,15 zł (tj. 44%). Wydatki te udokumentowane zostały w każdym przypadku dowodami zakupu – fakturami, które zatwierdził pod względem merytorycznym Zastępca Burmistrza. Ilość kupionego paliwa na podstawie danej faktury wpisywana była do kart pojazdu lub karty sprzętu. Wydatki na zakup paliwa w wysokości 24 007,47 zł zostały rozliczone zgodnie z normami zużycia paliwa ustalonymi w zarządzeniu Burmistrza nr 0120.2.2013 z dnia 7 stycznia 2013 r.¹⁹. Stwierdzone nieprawidłowości w rozliczeniu wydatków na kwotę 4 727,68 zł z tytułu zakupu paliw zostały opisane w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(akta kontroli, str. 77-83, 596-828)

13.b. W kontrolowanych latach Gmina z tytułu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego dla członków OSP, o którym mowa w art. 28 ust. 1 uppoż, poniosła wydatki na łączną kwotę 76 144,93 zł, z której kontrolą NIK objęto losowo wybrane wydatki w wysokości 29 551,20 zł (tj. 38,8%). Przy naliczaniu ekwiwalentu w każdym kontrolowanym przypadku została przyjęta stawka godzinowa zgodna z wysokością stawki ustalonej uchwałami Rady Miejskiej w Tuliszkowie (10 zł do 31 maja 2015 r. oraz 13 zł od 1 czerwca 2015 r.)²⁰. Wypłaty ekwiwalentu były realizowane na podstawie wniosków o ich wypłatę, w każdym przypadku sporządzonych i zatwierdzonych pod względem merytorycznym i prawnym przez dwóch członków zarządu OSP albo jednego członka zarządu OSP i Naczelnika OSP. W każdym z wniosków komendant gminnego OSP potwierdził udział członków OSP w zdarzeniu.

(akta kontroli, str. 29, 829-865, 885-894, 1174-1175)

13.c. Z tytułu wypłaty pieniężnego ekwiwalentu za udział członków OSP w szkoleniu pożarniczym Gmina w kontrolowanym okresie poniosła wydatki na łączną kwotę 11 403,36 zł. Na próbie wydatków w wysokości ogółem 8 124 zł (tj. 71,2%) ustalono, że:

¹⁶ M.in. wydatki na: przeglądy i remonty obiektów, samochodów, sprzętu przeciwpożarowego, zakup paliw płynnych, sprzętu przeciwpożarowego i zakup umundurowania.

¹⁷ M.in. wydatki na: ubezpieczenie społeczne członków OSP, badania lekarskie, szkolenia, wynagrodzenia kierowców/mechaników samochodów, komendanta gminnego i jego zastępcy (tylko w 2014 r.) oraz ekwiwalent członków OSP za udział w szkoleniach i akcjach ratowniczych.

¹⁸ M.in. wydatki na: zakup środków transportu i sprzętu przeciwpożarowego.

¹⁹ W sprawie zmiany zarządzenia Burmistrza Nr 0152/2/08 z 30 stycznia 2008 r., którym wprowadzono w załączniku nr 1 Instrukcję regulującą sprawy gospodarki paliwowej w Ochotniczych Strażach Pożarnych, dalej „Instrukcja w sprawie gospodarki paliwowej OSP”.

²⁰ Uchwałą nr XXI/137/08 z 6 listopada 2008 r. godzinowa stawka ekwiwalentu za udział członka OSP w akcji ratowniczej została ustalona na 10 zł. Uchwałą nr 0007.31.2015 w z 27 kwietnia 2015 r., opublikowaną w Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 11 maja 2015 r., poz. 3238 (dalej: uchwała Rady Miejskiej z 27 kwietnia 2015 r.), stawkę tę zwiększono do 13 zł od 1 czerwca 2015 r. Stawka godzinowa za udział w szkoleniu pożarniczym członka OSP w obu uchwałach ustalona była w wysokości 6 zł.

- w dniu 29 czerwca 2015 r. inspektor Urzędu rozliczyła zaliczkę pobraną na wypłatę ekwiwalentu za udział w zawodach strażackich w wysokości 3 192 zł, dla której podstawą do wypłaty było 13 list wypłat ekwiwalentu za udział w szkoleniu pożarniczym podczas zawodów sportowo-pożarniczych w dniu 28 czerwca 2015 r. w miejscowości Smaszew, sporządzonych przez 12 jednostek OSP, na łączną kwotę 3 192 zł;
- w dniu 3 lipca 2017 r. Zastępca Burmistrza rozliczył zaliczkę pobraną na wypłatę ekwiwalentu za udział w zawodach sportowo-pożarniczych w wysokości 3 612 zł, dla której podstawą do wypłaty było 15 wniosków o wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego za udział w szkoleniu pożarniczym podczas gminnych zawodów sportowo-pożarniczych w dniu 1 lipca 2017 r. w miejscowości Tuliszków, złożonych przez 10 jednostek OSP, na łączną kwotę 3 612 zł;
- w dniu 15 września 2017 r. Zastępca Burmistrza rozliczył zaliczkę pobraną na wypłatę ekwiwalentu za udział w zawodach sportowo-pożarniczych w wysokości 1 320 zł, dla której podstawą do wypłaty były cztery wnioski o wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego za udział w szkoleniu pożarniczym podczas powiatowych zawodów sportowo-pożarniczych w dniu 10 września 2017 r. w miejscowości Dobra, złożonych przez dwie jednostki OSP, na łączną kwotę 1 320 zł.

(akta kontroli, str. 833, 839-840, 1054-1157)

Zastępca Burmistrza wyjaśniając powyższe rozliczenia powołał się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w sprawie o sygn. akt IV SA/WR/100/14, przytaczając z uzasadnienia tego wyroku zakres znaczeniowy pojęć „szkolenie” i „ćwiczenia”. Podał, że na podstawie tej interpretacji uznano, że szkolenie pożarnicze to także ćwiczenia i manewry.

(akta kontroli, str. 1161-1162)

13.d. Wydatki Gminy na badania lekarskie członków OSP, o których mowa w art. 32 ust. 3 pkt 3 uppoż, w latach objętych kontrolą wyniosły ogółem 13 028 zł. Kontrolą NIK objęto kwotę 9 848 zł (tj. 75,6%). Wydatki te zostały poniesione na podstawie skierowań wystawianych przez Urząd reprezentowany przez Zastępcę Burmistrza.

(akta kontroli, str. 866-884)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że Urząd nie prowadzi ewidencji strażaków kierowanych na badania lekarskie, posiada natomiast zaświadczenie wydane przez lekarza dokonującego badanie na podstawie skierowania. Dodał, że prezes, ewentualnie naczelnik jednostki zwracał się prośbą o skierowanie na badania dla danego członka jednostki OSP i to poszczególne jednostki nadzorowały, by była ciągłość w badaniach wszystkich strażaków.

(akta kontroli, str. 1162)

13.e. Ze środków Gminy zaplanowanych na wydatki bieżące w dz. 754 rozdz. 75412 sfinansowane zostały m.in. następujące zakupy za łączną kwotę 37 319,18 zł, z tego:

- w 2014 r.: nagrody dla uczestników, opiekunów i sędziów eliminacji do Powiatowego Ogólnopolskiego Turnieju Wiedzy Pożarniczej i Gminnego Ogólnopolskiego Turnieju Wiedzy Pożarniczej w wysokości 3 117,73 zł; puchary na Turniej Halowej Piłki Nożnej OSP w wysokości 348,86 zł; wynajem sali i usługa gastronomiczna na spotkanie z okazji Dnia Strażaka w wysokości 4 120 zł;
- w 2015 r.: nagrody dla uczestników, opiekunów i sędziów eliminacji do Powiatowego Ogólnopolskiego Turnieju Wiedzy Pożarniczej i Gminnego Ogólnopolskiego Turnieju Wiedzy Pożarniczej w wysokości 1 139,76 zł; puchary i artykuły spożywcze na Turniej Halowej Piłki Nożnej OSP w wysokości 788,73 zł; nagrody dla uczestników zawodów sportowo-pożarniczych w Smaszewie w wysokości 2 320,86 zł; zakwaterowanie drużyny strażackiej z Czech, biorącej udział

w zawodach sportowo-pożarniczych w wysokości 1 200 zł; posiłki dla uczestników obozu przetrwania, w którym uczestniczyli członkowie gminnych Młodzieżowych Drużyn Pożarniczych w wysokości 1 581,93 zł; nagrody dla uczestników zawodów sportowo-pożarniczych dla członków OSP z terenu gminy Tuliszków i powiatu tureckiego w wysokości 1 190 zł, spotkanie oplatkowe zorganizowane dla członków OSP z terenu Gminy w wysokości 1 317,95 zł; spotkanie z okazji Dnia Strażaka w wysokości 4 500 zł; usługa transportowa za przewóz członków OSP do Częstochowy w wysokości 1 709,1 zł;

- w 2016 r.: kolorowanki dla przedszkolaków oraz uczniów klas pierwszych szkoły podstawowej w wysokości 269 zł; artykuły spożywcze na Turniej Halowej Piłki Nożnej OSP w wysokości 1 280,35 zł; nagrody dla uczestników eliminacji do Powiatowego Ogólnopolskiego Turnieju Wiedzy Pożarniczej i Gminnego Ogólnopolskiego Turnieju Wiedzy Pożarniczej w wysokości 249 zł;
- 2017 r.: organizacja Dnia Strażaka w wysokości 5 530 zł; grochówka, puchary i poczęstunek dla uczestników zawodów sportowo-pożarniczych w wysokości 3 509 zł; usługa transportu dzieci do Komendy Państwowej Straży Pożarnej w Turku w wysokości 140 zł; bony podarunkowe i maskotki dla uczestników Ogólnopolskiego Turnieju Wiedzy Pożarniczej w wysokości 1 515 zł; partycypacja w kosztach zakupu nagród na powiatowe eliminacje konkursu pn. „Młodzież zapobiega pożarom” organizowanego przez gm. Brudzew w wysokości 300 zł; spotkanie oplatkowe dla członków OSP w wysokości 1 191,91 zł.

(akta kontroli, str. 274-275, 285-286, 308-309, 815-831, 895, 900-1004)

Burmistrz w kwestii sfinansowania przedmiotowych zakupów wyjaśnił m.in. że wpisują się one w zakres szeroko rozumianego pojęcia „zapewnienia gotowości bojowej”, o którym mowa w art. 32 ust. 3 uppoz. Dodał, że wszystkie te działania przyczyniają się do ogólnospołecznego zainteresowania tematem ochrony przeciwpożarowej, zwiększenia wiedzy na ten temat oraz utrzymania sprawności fizycznej przez członków OSP.

(akta kontroli, str. 898)

13.f. Kontrolą szczegółową NIK objęto sześć dotacji²¹ udzielonych przez Gminę jednostkom OSP w łącznej kwocie 458 200 zł, stanowiącej 65,2% wartości takich dotacji udzielonych przez Gminę w latach 2014-2017.

Uchwałą Rady Miejskiej w Tuliszkowie nr 0007.27.2011 z 28 czerwca 2011 r. ustalony został tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania publiczne niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²², sposób jej rozliczenia i kontroli wykonywania zleconego zadania²³. Pięć z kontrolowanych dotacji zostało przyznanych na wniosek jednostki OSP (poza dotacją dla OSP Tuliszków), na podstawie umowy zawartej pomiędzy Gminą a OSP oraz zgodnie z planem. Dotowane jednostki OSP, poza OSP Tuliszków, złożyły w terminie sprawozdanie z wykonania dotowanego zadania, które zostało zatwierdzone przez Burmistrza.

(akta kontroli, str. 402- 486, 1041, 1044-1045)

²¹ Dotacje dla: OSP Wielopole w wysokości 17 000 zł na remont strażnicy udzielona w 2014 r. w § 2820; OSP Nowy Świat w wysokości 7 000 zł na remont strażnicy udzielona w 2014 r. w § 2820; OSP Grzymiszew w wysokości 5 200 zł na umundurowanie udzielona w 2015 r. w § 2820 i w wysokości 17 000 zł na remont elewacji strażnicy udzielona w 2017 r. § 2820; OSP Tuliszków na samochód ratowniczo-gaśniczy w wysokości 400 000 zł udzielona w 2016 r. § 6239; OSP Ogorzelczyn w wysokości 12 000 zł na zakup samochodu pożarniczego udzielona w 2017 r. § 6230 (jednostka ta nie miała członków uprawnionych do udziału w działaniach ratowniczych).

²² Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zm.

²³ Dz. Urz. Woj. Wlkp. nr 229, poz. 3679.

Gmina na podstawie umowy nr OSP/15/2016 zawartej 23 maja 2016 r. udzieliła OSP Tuliszków dotacji, w wysokości zaplanowanej w budżecie, w kwocie 400 000 zł, na zakup średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego z napędem uterenowionym 4x4, z ostatecznym terminem realizacji zadania ustalonym do dnia 31 grudnia 2016 r. Całość środków z tej dotacji OSP Tuliszków zwróciła 30 grudnia 2016 r. Uchwałą Rady Miejskiej w Tuliszkowie z 29 grudnia 2016 r. ustalony został wykaz wydatków majątkowych Gminy, jakie w 2016 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego, w którym ujęto kwotę 400 000 zł z przeznaczeniem na dofinansowanie samochodu dla OSP Tuliszków, z terminem ich realizacji do 30 czerwca 2017 r. W dniu 9 stycznia 2017 r. pomiędzy Gminą a OSP Tuliszków został zawarty aneks nr 1/2017 do umowy dotacji zawartej 23 maja 2016 r., w którym ustalono nowy termin wykorzystania środków z dotacji – do 30 czerwca 2017 r. i nowy termin do złożenia sprawozdania końcowego z wykorzystania dotacji – do 31 lipca 2017 r. Gmina, na podstawie aneksu do umowy przelała środki z dotacji w wysokości 400 000 zł do OSP Tuliszków w dniu 23 stycznia 2017 r. Do 26 czerwca 2018 r. dotacja ta nie została rozliczona, ponieważ OSP Tuliszków nie złożyło sprawozdania z jej wykorzystania.

(akta kontroli, str. 487-493, 1008-1011, 1041, 1163, 1173)

Opisana dotacja dla OSP Tuliszków została udzielona w związku z zawarciem 15 grudnia 2015 r. umowy partnerskiej pomiędzy Oddziałem Wojewódzkim Związku OSP RP Województwa Wielkopolskiego (dalej Związek OSP), OSP Tuliszków i Gminą w sprawie realizacji projektu „Wsparcie systemu ratownictwa chemiczno-ekologicznego i służb ratowniczych Województwa Wielkopolskiego na wypadek wystąpienia zjawisk katastrofalnych lub poważnych awarii poprzez zakup samochodów dla OSP w ramach KSRG-I etap” (dalej Projekt) w ramach Osi priorytetowej 4 „Środowisko” Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020. Beneficjentem tego Projektu był Związek OSP, który zobowiązał się do: przeprowadzenia postępowania przetargowego, zawarcia umowy w imieniu OSP z wykonawcą, przeprowadzenia odbioru pojazdu, dokonania zapłaty wynagrodzenia wykonawcy i rozliczenia Projektu. OSP Tuliszków w umowie partnerskiej zostało zobowiązane do przekazania otrzymanych od Gminy środków finansowych (ogółem 410 000 zł²⁴) na specjalny, w tym celu utworzony przez Związek OSP, nieoprocentowany rachunek bankowy, w terminie pięciu dni kalendarzowych od daty ich wpływu. Z dokumentacji, w posiadaniu której była Gmina wynika, że OSP Tuliszków miało przekazać środki finansowe w wysokości 400 tys. zł do Związku OSP do 13 czerwca 2016 r. oraz, że zakupiony samochód był wydany z depozytu 19 stycznia 2017 r. Kwota 10 tys. zł miała być przekazana przez OSP Tuliszków do Związku OSP w styczniu 2017 r. Gmina te 10 tys. zł przelała do OSP Tuliszków 27 stycznia 2017 r. w formie dotacji celowej.

(akta kontroli, str. 496-506, 1005-1007)

13.g. Przeprowadzone w Urzędzie w latach 2014-2017 postępowania o udzielenie zamówień publicznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁵ nie dotyczyły wyboru wykonawcy usług, dostaw lub robót na potrzeby jednostek OSP.

(akta kontroli, str. 521-529)

Na próbie wydatków na łączną kwotę 72 816 zł zbadano stosowanie wewnętrznych procedur²⁶ udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza 30 tys.

²⁴ Z kwoty tej - 10 tys. zł było przeznaczone na wykonanie przez Związek OSP wszelkich działań związanych z przygotowaniem i realizacją Projektu.

²⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm., dalej Pzp.

²⁶ Ustalonych: zarządzeniem Burmistrza nr 120.11.2014 z 22 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro (dalej: Regulamin zamówień publicznych z 2014 r.), uchylonym jego zarządzeniem nr 120.14.2016

euro. Wydatki w 2017 r. na łączną kwotę 38 130 zł, z tytułu remontu centralnego ogrzewania garażu wraz z częścią socjalną OSP Wielopole, zostały poniesione na podstawie dwóch umów zawartych z wykonawcą, którego wybrano w postępowaniu przeprowadzonym zgodnie z Regulaminem zamówień publicznych z 2016 r. Wydatki na kwotę 34 686 zł zostały poniesione z tytułu umowy z dnia 26 sierpnia 2015 r. na zakup, transport i montaż bramy segmentowej dla OSP Tuliszków, zawartej z wykonawcą, który został wybrany z pominięciem procedur ustalonych w Regulaminie zamówień publicznych z 2014 r. Burmistrz wyjaśnił, że pomimo rozeznania rynku nie otrzymano porównywalnych technicznie ofert i w oparciu o § 5 ust. 3²⁷ ww. Regulaminu, podjęto decyzję o udzieleniu zamówienia z pominięciem regulaminu zamówień.

(akta kontroli, str. 530-595, 1052-1053)

14. Gmina pozyskiwała informacje o działaniach ratowniczych przeprowadzonych przez jednostki OSP z raportów rocznych przedkładanych przez te jednostki w Urzędzie. Nie dysponowała wiedzą na temat nie podjęcia przez którąkolwiek jednostkę OSP akcji ratowniczej, pomimo zadysponowania jej do takiej akcji przez Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Turku (dalej: KPSP). Według danych zawartych w raportach rocznych jednostek OSP za lata 2014-2017, niżej wymienionych osiem jednostek OSP uczestniczyło w następującej liczbie akcji ratowniczych – pożarach oraz miejscowych zagrożeniach (odpowiednio):

- OSP Tuliszków w 2014 r.: 20 i 45, w 2015 r.: 28 i 25; w 2016 r. 27 i 59; w 2017 r.: 13 i 55;

- OSP Grzymiszew w 2014 r.: 12 i 22, w 2015 r.: 18 i 14; w 2016 r.: 11 i 7; w 2017 r. 9 i 54,

- OSP Piętno w 2014 r.: 2 i 2, w 2015 r.: 8 i 1; w 2016 r. 2 i 1; w 2017 r. 9 i 1;

a OSP Gadowskie Holendry uczestniczyła w 2015 r. w trzech pożarach, a w 2014 r. i 2016 r. – w trzech miejscowych zagrożeniach (w każdym roku) i w 2017 r. – w jednym; OSP Tarnowa uczestniczyła w 2014 r. w jednym pożarze, w 2015 r. i 2016 r. - w dwóch miejscowych zagrożeniach (w każdym roku); OSP Sarbicko uczestniczyła w 2014 r. i w 2016 r. w dwóch miejscowych zagrożeniach (w każdym roku) oraz w jednym pożarze w 2015 r.; OSP Ruda i OSP Smaszew w 2016 r. uczestniczyły w dwóch miejscowych zagrożeniach każda.

Pozostałe sześć jednostek OSP (Wielopole, Nowy Świat, Krępa, Kiszewy, Ogorzelczyn i Wróblina) w latach objętych kontrolą NIK nie uczestniczyło w żadnej akcji ratowniczej.

(akta kontroli, str. 95-273, 385)

Poziom finansowania²⁸ OSP Tuliszków i Grzymiszew, będących w KSRG, które uczestniczyły w największej liczbie akcji ratunkowych w kolejnych latach okresu 2014-2017 kształtował się następująco: dla OSP Tuliszków odpowiednio: 25,5%, 27,8%, 75,6% i 9,7%; dla OSP Grzymiszew odpowiednio: 20,7%, 32,0%, 8,6% i 75,9%. Dla pozostałych OSP poziom finansowania wynosił w 2014 r. od 1,9% do 11%, w 2015 r. od 1,7% do 10,9%, w 2016 r. od 0,7% do 3,2% i w 2017 r. od 0,4% do 5,0%.

z 15 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych 30 tys. euro (dalej Regulamin zamówień publicznych z 2016 r.), obowiązującym od 1 stycznia 2017 r.

²⁷ Zgodnie z brzmieniem tego przepisu: „W uzasadnionych przypadkach, kierując się szczególnym interesem zamawiającego, kierownik zamawiającego może podjąć decyzje o udzieleniu zamówienia z pominięciem postanowień niniejszego regulaminu”.

²⁸ Udział procentowy wydatków Gminy poniesionych na rzecz konkretnej OSP w ogólnej wartości wydatków Gminy poniesionych na wszystkie 14 OSP, wynoszących w latach 2014-2017 odpowiednio: 253 057,38 zł, 270 352,64 zł, 646 842,35 zł i 1 146 703,2 zł (bez wydatków innych, nieprzypisanych konkretnej OSP np. na zawody strażackie, imprezy, turnieje, wynagrodzenie komendanta gminnego i jego zastępcy).

15. Urząd był w posiadaniu 10 protokołów z inspekcji jednostek OSP w zakresie przygotowania do prowadzenia działań ratowniczych, przeprowadzonych w latach 2014-2017 przez zespół inspekcyjny Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Turku.

W OSP Grzymiszew i OSP Tuliszków przeprowadzone zostały po cztery inspekcje (w kwietniu 2016 r., w marcu i grudniu 2017 r. oraz w maju 2018 r.). Każda z nich zakończyła się wnioskiem, że OSP są zdolne do prowadzenia działań. Ponadto po dwóch inspekcjach w OSP Grzymiszew w kwietniu 2016 r. i marcu 2017 r. został sformułowany wniosek, że należy uzupełnić brakującą dokumentację – mapę terenu działania, a po inspekcji w maju 2018 r. wnioskowano, iż wskazane jest przeprowadzenie szkolenia dla członków biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczo-gaśniczych, z zakresu umiejętności obsługi sprzętu ratowniczego oraz doskonalenia technik ratowniczych w tym gaszenia pożarów. Po inspekcjach w OSP Tuliszków wnioskowano ponadto o: wymianę sprzętu/materiałów opatrunkowych, których termin ważności uległ przeterminowaniu (w kwietniu 2016 r.), poprawę warunków garażowych (w marcu i w grudniu 2017 r. oraz w maju 2018 r.) i uzupełnienie stanu aparatów powietrznych w pojeździe po serwisie (w maju 2018 r.). W OSP Piętno i OSP Tarnowa w czerwcu 2017 r. KPSP przeprowadziła po jednej inspekcji w czerwcu 2017 r. Inspekcja OSP Piętno zakończyła się następującymi wnioskami: jednostka w dniu inspekcji uzyskała zdolność do podjęcia działań w zakresie wyjazdu jednego zastępu, jako jednostka pomocnicza, ze względu na zbyt małą obsadę ratowników przybyłych na alarm; należy poczynić starania o zwiększenie dyspozycyjności ratowników mogących brać bezpośredni udział w działaniach ratowniczo-gaśniczych; należy dokonać konserwacji samochodu GBA; należy uzupełnić brak w dokumentacji – mapa terenu działania; wyposażyć jednostkę w sprzęt ochrony dróg oddechowych ODO min. dwie szt.; wyposażyć jednostkę w atestowany sprzęt wysokościowy – pasy min. dwie szt. W stosunku do OSP Tarnowa wnioskowano o: dokonaniu konserwacji samochodu GLM i uzupełnienie braków w dokumentacji – mapy terenu, ewidencji wyszkolenia i danych radiowych oraz ustalono, że jednostka jest zdolna do prowadzenia działań jako jednostka pomocnicza przy działaniach poszukiwawczych i pompowaniu wody.

W grudniu 2016 r. KPSP przeprowadziła przegląd stanu technicznego pojazdów, sprzętu i zaplecza garażowego OSP Grzymiszew i OSP Tuliszków, a w czerwcu 2017 r. – OSP Piętno i OSP Tarnowa. OSP Grzymiszew otrzymał ocenę ogólną 5,30 (na maksymalną 6,0), w związku ze stwierdzonymi usterkami, polegającymi na skorodowaniu zabudowy dwóch pojazdów i układu wydechowego pompy, skorodowaniu podwozia jednego pojazdu, braku konserwacji i czyszczenia pompy i piły do drewna. OSP Tuliszków uzyskał ocenę ogólną 5,48, w związku ze stwierdzonymi usterkami, polegającymi na: skorodowaniu zabudowy pojazdu, braku odpowiedniej jego konserwacji, trudno otwieralnymi skrytkami zabudowy, braku normatywnego wyposażenia i częściowo przeterminowanym asortymencie w torbie R1 oraz na zniszczonej i popękanej posadzce zaplecza garażowego. OSP Piętno uzyskał ocenę ogólną 5,7, w związku z niewłaściwą konserwacją pojazdu, a OSP Tarnowa oceniono na 4,67, w świetle braku konserwacji pojazdu i zamocowania sprzętu, skorodowaniu zabudowy pojazdu, niewłaściwego sposobu magazynowania umundurowania, sprzętu gaśniczego i innego oraz zniszczonej powłoki malarskiej zaplecza garażowego.

16. Do kontroli NIK nie przedłożono analiz dotyczących poziomu finansowania poszczególnych jednostek OSP i uwarunkowań, które miały wpływ na to finansowanie. Burmistrz wyjaśnił, że jednostki OSP włączone do KSRRG otrzymywały

wyższe dofinansowanie, ponieważ musiały spełniać wyższy standard wyposażenia czy umundurowania. Jednostki OSP spoza KSRRG były finansowane w ramach posiadanych środków finansowych określonych w budżecie. Dodał, że dofinansowanie w większości przypadków zależało od pozyskania przez OSP środków z innych źródeł np. dotacji z MSWiA lub firm ubezpieczeniowych.

(akta kontroli, str. 899)

Ustalone
nieprawidłowości

W przedstawionej wyżej działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wydatki na zakup paliw płynnych na łączną kwotę 4 727,68 zł, potwierdzone 11 fakturami zakupu²⁹, zostały rozliczone na pojazdy dwóch jednostek OSP, których nie uwzględniono w pkt I i VI Instrukcji w sprawie gospodarki paliwowej OSP i nie ustalono dla nich norm zużycia paliwa. Dotyczyło to dwóch samochodów OSP Grzymiszew: Star M55 nr rej. PTU Y998 i Man TGM 4x4 nr rej. PTU 5747C oraz jednego samochodu OSP Tuliszków: Man TGM 4x4 nr rej. PTU 4112C. Również zakup paliwa w ilości ogółem 11,0 litrów³⁰ został rozliczony na sprzęt ratowniczo-gaśniczy, którego w przedmiotowej instrukcji nie uwzględniono, tj. na pompę szlamową Honda WT40X, agregat prądotwórczy Honda ETC7000 i motopompę Honda WT20X, będący na wyposażeniu OSP Tuliszków.

(akta kontroli, str. 597-600, 618-619, 624-625, 686-687, 714-715, 724-725, 734, 736-737, 766-769, 772-773, 798-797, 800-801, 804-814)

Zastępca Burmistrza, który dokonał adnotacji na kartach pojazdów i sprzętu o ich sprawdzeniu wyjaśnił, że rozliczeń kosztów paliwa na ww. pojazdy i sprzęt dokonywano na podstawie danych pozyskanych od producenta oraz od PSP Turek, która przekazała jeden z tych pojazdów. W czasie kontroli NIK, 20 czerwca 2018 r. zostało wydane zarządzenie Burmistrza nr 120.7.2018 zmieniające poprzednio obowiązującą Instrukcję w sprawie gospodarki paliwowej OSP. W załączniku nr 1 do tego zarządzenia zostały ujęte ww. pojazdy i sprzęt oraz ustalono dla nich normy zużycia paliwa.

(akta kontroli, str. 1040, 1046-1050)

2. Wydatki budżetowe z tytułu pieniężnego ekwiwalentu za udział członków OSP Tarnowa i OSP Krępa w działaniach ratowniczych w wysokości ogółem 708,5 zł, związane z udziałem ochotników w poszukiwaniu osób zaginionych, poniesiono z naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 1b i art. 2 pkt 2 uppoż. W świetle przywołanych przepisów ekwiwalent ten należy się bowiem tylko ochotnikom OSP spełniającym kryteria wieku (od 18 lat do 65 lat), posiadającym aktualne badania lekarskie, którzy odbyli przeszkolenie pożarnicze. Dziesięciu członków OSP Tarnowa i siedmiu członków OSP Krępa³¹, którym ekwiwalent ten wypłacono, w kwotach odpowiednio 390 zł i 318,5 zł, kryteriów tych nie spełniało i nie było uprawnionych do bezpośredniego udziału w akcji ratowniczej z ramienia OSP.

(akta kontroli, str. 29, 829-865, 885-894, 1174-1175)

²⁹ Faktury: z 4.02.2014 r. nr VAT FF/627/2014 na kwotę 476,61 zł, z 7.04.2014 r. nr VAT FF/2348/2014 na kwotę 402,11 zł, z 15.06.2015 r. nr VAT FF/5618/2015 na kwotę 348,84 zł, z 3.03.2016 r. nr 444/2016 na kwotę 296,84 zł, z 30.06.2016 r. nr 1399/2016 na kwotę 342,76 zł, z 25.04.2017 r. nr FF/3277/2017 na kwotę 643,86 zł, z 1.06.2017 r. nr FF/4590/2017 na kwotę 433,65 zł, z 30.06.2017 r. nr FF/5792/2017 na kwotę 511,25 zł, z 6.10.2017 r. nr 15194K2/7026/2017 na kwotę 514,08 zł, z 15.11.2017 r. nr FF/10814/2017 na kwotę 419,43 zł i z 15.11.2017 r. nr FF/10818/2017 na kwotę 338,25 zł.

³⁰ Potwierdzony dwoma fakturami za zakup paliwa z 27.07.2016 r. nr 17797/4216/16 i z 13.06.2017 r. nr 6430/4216/2017.

³¹ Według ustaleń opisanych w pkt 7 niniejszego wystąpienia w OSP Krępa nie było w ogóle członków, którzy byliby uprawnieni do uczestnictwa w akcji ratowniczej.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że ekwiwalenty te zostały wypłacone za udział w poszukiwaniu osób zaginionych na terenie sołectw Tarnowa i Smaszew, które zakwalifikowano jako działania ratownicze.

(akta kontroli, str. 1158, 1161)

NIK nie kwestionuje samej zasadności udziału tych członków OSP Tarnowa i OSP Krępa w poszukiwaniu osób zaginionych. W świetle ww. przepisów ochotnicy ci mogli uczestniczyć w takich działaniach, jednakże nie jako członkowie OSP. Co za tym idzie – nie należał im się zatem pieniężny ekwiwalent za udział w tych akcjach ratowniczych.

3. Sfinansowanie w 2017 r. środkami dotacji z budżetu Gminy zakupu samochodu pożarniczego dla OSP Ogorzelczyn oraz elementów umundurowania tej OSP i dla OSP Kiszewy³² za łączną kwotę 15 490 zł, nosiło znamiona niegospodarności. Żadna z tych dwóch jednostek OSP de facto nie mogła bowiem realizować najistotniejszych przedsięwzięć ochrony przeciwpożarowej, mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem (art. 1 uppoż). W ich szeregach, poza zwykłymi członkami stowarzyszenia, co najmniej w latach 2014-2017, nie było bowiem ochotników OSP mogących brać bezpośredni udział w działaniach ratowniczych i żaden z nich nie był też przewidziany do przeszkolenia. W kontekście długotrwałego utrzymywania się tego stanu i to bez realnych widoków na jego rychłą poprawę, dokonane zakupy jawią się jako zbędne, a wydatki – nieefektywne.

(akta kontroli, str. 33-40, 372-376, 1176-1250)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że corocznie w budżecie Gminy zostają zaplanowane środki na finansowanie OSP z przeznaczeniem na dotację celową w wysokości około 30 000 zł. Poszczególne jednostki otrzymując dotacje na utrzymanie z innych źródeł (MSWiA, firmy ubezpieczeniowe) wnioskuje do Gminy o udzielenie dotacji. Udzielana jest ona na wniosek OSP, z którego wynika koszt planowanego zadania, wysokość pozyskanych środków finansowych z innych źródeł oraz wysokość wnioskowanej dotacji z budżetu gminy.

(akta kontroli, str. 896, 898)

NIK wskazuje, że udzielanie OSP dotacji przez inne podmioty, m.in. w świetle treści art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a, b ustawy o finansach publicznych³³, nie zwalnia Gminy z obowiązku weryfikowania zasadności współfinansowania poszczególnych wydatków.

4. W Urzędzie nie zauważono, że sprawozdanie z wykorzystania dotacji udzielonej OSP Wielopole zostało sporządzone częściowo nierzetelnie. Ujęto w nim rachunek na kwotę 800 zł wystawiony w dniu 23 grudnia 2014 r., przy czym według adnotacji na ww. sprawozdaniu o jego przyjęciu, zostało ono złożone 29 listopada 2014 r., tj. na 24 dni przed wystawieniem ww. rachunku, sfinansowanego środkami z dotacji.

(akta kontroli, str. 410, 412, 413, 424)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że OSP pierwotnie przedłożyło do rozliczenia rachunek na kwotę 800 zł z 23 listopada 2014 r., który był wystawiony na Gminę³⁴. Dodał, że Prezes OSP oświadczył, iż rachunek ten opłaciła OSP, w związku z czym podjął decyzję o zaliczeniu tego wydatku i przekazał rachunek do poprawy. W dniu 30 grudnia 2014 r. otrzymał poprawiony rachunek, ale nie zauważył, że widnieje na nim data wystawienia 23 grudnia – zamiast 23 listopada – 2014 r.

³² W 2017 r. Gmina udzieliła dotacji: dla OSP Ogorzelczyn w wys. 1 000 zł na zakup ośmiu sztuk ubrań koszarowych i dla OSP Kiszewy w wys. 2 490 zł na zakup 10 kompletów ubrań koszarowych.

³³ Wydatki publiczne powinny być dokonywane m.in. w sposób oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

³⁴ W załączeniu do wyjaśnień Zastępcy Burmistrza przedłożył ten rachunek z dnia 23 listopada 2014 r.

Przyznał, że dokonując poprawek zarówno on jak i przedstawiciele OSP nie zwrócili należytej uwagi na datę wystawienia poprawionego rachunku.

(akta kontroli, str. 1040-1041)

1. NIK zwraca uwagę, że niezłożenie przez OSP Tuliszków sprawozdania końcowego z wykorzystania dotacji celowej w wysokości 400 000 zł, pomimo upływu 11 miesięcy od ustalonego ostatecznego terminu do dokonania tej czynności, stanowiło naruszenie postanowień § 4 ust. 5 umowy nr OSP/15/2016, zmienionej aneksem nr 1/2017, w którym termin ten był zakreślony do 31 lipca 2017 r. W świetle przepisów art. 251 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁵ dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku. Dotacja dla OSP Tuliszków powinna być wykorzystana do 30 czerwca 2017 r.

(akta kontroli, str. 487-488, 1009, 1163)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że niezłożenie ww. sprawozdania końcowego spowodowane było brakiem możliwości rozliczenia zakupu samochodu pożarniczego w ramach realizacji Projektu (opisanego w pkt 13.f. niniejszego wystąpienia). W październiku 2017 r. OSP Tuliszków wniosowała o aneksowanie umowy w sprawie dotacji udzielonej jej przez Gminę, ale nie było już takiej możliwości, gdyż były to wydatki niewygasające, które należało ponieść do 30 czerwca 2017 r. Jednostka OSP przekazała Gminie polecenie zapłaty potwierdzające przekazanie środków finansowych z otrzymanej dotacji gminnej Związkowi OSP RP w Poznaniu. Gmina posiadając informacje o stanie faktycznym rozliczania Projektu, które powinno zostać przeprowadzone przez partnera wiodącego Projektu tj. Oddział Wojewódzki Związku OSP RP w Poznaniu, nie wszczyła postępowania o zwrot dotacji wobec OSP. W załączeniu do wyjaśnień Zastępca Burmistrza przedłożył kserokopię faktury za zakup samochodu pożarniczego dla OSP Tuliszków wystawioną 27 grudnia 2016 r., która nie została zapłacona (a płatnikiem był Związek OSPRP w Poznaniu) oraz potwierdzenia przelewu środków z dotacji gminnej.

(akta kontroli, str. 1163-1170)

2. Gmina nie weryfikowała informacji o liczbie członków OSP mogących brać bezpośredni udział w akcjach ratowniczych, które przekazywały jej co roku poszczególne jednostki OSP w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności. Na przykładzie OSP Tarnowa NIK ustaliła, że jednostka ta nie wykazała w swoich sprawozdaniach członków mogących brać udział w akcjach ratowniczych, podczas gdy z informacji przekazanej NIK przez Prezesa tej OSP wynikało, że w jej szeregach przez cały okres objęty kontrolą było pięciu takich druhów. Brak bieżącej weryfikacji przedmiotowych danych w Urzędzie nie sprzyjał optymalnemu wydatkowaniu gminnych środków na poszczególne jednostki OSP.

(akta kontroli, str. 29, 1174-1175)

3. W zakresie ustaleń przedstawionych w punkcie 13.c. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, NIK zwraca uwagę, że w świetle treści art. 28 ust. 1 uppoż pieniężny ekwiwalent należy się członkom OSP za udział w szkoleniu – a nie ćwiczeniu – pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę. Dostrzegając, że w uppoż brak definicji pojęcia „szkolenie pożarnicze”, wskazać jednocześnie należy, iż w regulującej bliźniaczą materię ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej³⁶ terminy: "szkolenie" i "ćwiczenie" strażaka są konsekwentnie odróżniane. Przykładowo w art. 29a ust. 1 i 2 pkt 3 i 4 i ust. 4 jest mowa m.in. o obowiązku zapewnienie strażakom bezpieczeństwa i higieny służby

³⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 2077, ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych.

³⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1313.

podczas akcji ratowniczych, ćwiczeń i szkolenia, a w art. 62 ust. 1 o tym, że strażakowi przysługuje bezpłatne wyżywienie w czasie długotrwałych akcji ratowniczych, ćwiczeń lub szkolenia. Ponadto, dział trzeci rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 września 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby strażaków Państwowej Straży Pożarnej³⁷ nosi tytuł: "Wymagania w zakresie zabezpieczenia medycznego strażaków podczas akcji ratowniczych, ćwiczeń lub szkoleń, a dział czwarty „Wymagania bezpieczeństwa i higieny służby podczas ćwiczeń lub szkolenia”. Abstrahując od oceny trafności ostatecznej konkluzji przedstawionej w uzasadnieniu wyroku WSA przywołanym w wyjaśnieniach Zastępcy Burmistrza, podkreślić należy, że za odróżnianiem „ćwiczeń” od „szkoleń” przemawia przede wszystkim treść § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"³⁸, zgodnie z którą do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami. Z kolei wielokrotne użycie tych terminów przez ustawodawcę w ramach alternatywy łącznej („lub”), zawierającej w sobie także koniunkcję („i”)³⁹, sprzeciwia się uznaniu, że „ćwiczenia” są częścią składową „szkoleń”. Tym samym, w świetle reguł wykładni systemowej, norma art. 28 ust. 1 uppoż aktualnie nie pozwala na przyznawanie strażakowi OSP ekwiwalentu pieniężnego za udział w ćwiczeniach pożarniczych, w tym odbywających się w ramach zawodów sportowo-pożarniczych.

4. NIK wskazuje, że środki na wydatki zaplanowane w dz. 754 rozdz. 75412 „Ochotnicze Straże Pożarne” powinny być każdorazowo wydatkowane, w sposób niebudzący wątpliwości, na pokrycie kosztów związanych z istotą działalności OSP, a decyzja w tym przedmiocie przekonywująco uzasadniona. Poszczególnych rodzajów kosztów jakie Gmina ma obowiązek ponosić na rzecz OSP, enumeratywnie wymienionych w art. 32 ust. 2 i 3 uppoż⁴⁰, nie należy interpretować rozszerzająco. W myśl art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, a ewentualne dokonanie wydatku ze środków publicznych z naruszeniem tych przepisów może skutkować potencjalną odpowiedzialnością z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych⁴¹.

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 Kontroli, wnosi o podjęcie działań w celu:

- 1) zaprzestania wypłacania pieniężnego ekwiwalentu za uczestnictwo w działaniach ratowniczych członkom OSP nieuprawnionym do brania bezpośredniego udziału w tych działaniach;
- 2) dokonywania wszystkich wydatków na rzecz jednostek OSP z zachowaniem zasady gospodarności;

³⁷ Dz. U. Nr 180 poz. 1115.

³⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

³⁹ Patrz Zygmunt Ziemiński „Logika praktyczna”, wydanie XX, 1997, rozdział VII.

⁴⁰ Koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej ochotniczej straży pożarnej ponosi gmina, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 1 uppoż. Gmina ma również obowiązek: 1) bezpłatnego umundurowania członków ochotniczej straży pożarnej; 2) ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej członków ochotniczej straży pożarnej i młodzieżowej drużyny pożarniczej; ubezpieczenie może być imienne lub zbiorowe nieimienne; 3) ponoszenia kosztów okresowych badań lekarskich, o których mowa w art. 28 ust. 6 uppoż.

⁴¹ Art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1458).

- 3) zapewnienia rzetelnego weryfikowania sprawozdań z wykorzystania dotacji przez jednostki OSP.

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 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 17 sierpnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Joanna Józwiak
Główny specjalista kontroli państwowej

z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor