



Warszawa, dnia 28 czerwca 2016 r.

Egz. Nr1.....

Pan
nadbryg. Leszek Suski
Komendant Główny
Państwowej Straży Pożarnej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym, ujętej w *Planie kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na 2016 rok*¹, na temat: *Prawidłowość realizacji Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014 - 2020*², przeprowadzonej w terminie od 14 marca 2016 r. do 29 kwietnia 2016 r. w Komendzie Główniej Państwowej Straży Pożarnej³ z siedzibą przy ul. Podchorążych 38, 00-463 Warszawa.

I. Informacje ogólne

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*⁴ przez zespół kontrolerów MSWiA w składzie:

Kierownik zespołu kontrolerów: Barbara Góra, radca ministra w Departamencie Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA, na podstawie upoważnienia nr 37/2016 z 9 marca 2016 r.;

Członek zespołu kontrolerów: Marta Błaszowska, główny specjalista w Departamencie Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA, na podstawie upoważnienia nr 38/2016 z 9 marca 2016 r.

¹Zatwierdzonym 23 grudnia 2015 r. przez Pana Mariusza Błaszczaka, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

² Przyjętego uchwałą Rady Ministrów Nr 59 z dnia 29 kwietnia 2014 r. (M.P. 2014, poz. 1076), zwanego dalej również *Programem* lub *PRiOL*.

³ Zwanej dalej również KG PSP bądź Komendą.

⁴ Dz. U. Nr 185, poz. 1092, zwanej dalej ustawą *o kontroli*.

Zakres kontroli obejmował następujące zagadnienia:

1. Działania KG PSP związane z przygotowaniem i przystąpieniem Państwowej Straży Pożarnej do realizacji *Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-20120*.
2. Działania KG PSP na rzecz poprawy sprawności funkcjonowania ratownictwa i ochrony ludności.
3. Działania KG PSP na rzecz wspierania rozwoju ludzkiego i technicznego, w tym w ramach współpracy z jednostkami państwowymi i społecznymi działającymi w zakresie ratownictwa i ochrony ludności.
4. Działania KG PSP na rzecz doskonalenia umiejętności ratowników oraz kadry dydaktycznej i szkoleniowej w zakresie działań ratowniczych.
5. Koordynacja przez KG PSP zadań *Programu* przewidzianych do realizacji przez PSP oraz nadzór nad ich wykonaniem.

Kontrolą objęty został okres od 1 maja 2014 r. do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych, tj. do 14 marca 2016 r.

Celem kontroli była ocena czy Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej⁵ podjął konieczne działania, które w sposób należyty przygotowały formację do przystąpienia do wdrożenia *Programu* oraz czy realizował, w okresie pierwszych dwóch lat, zadania wynikające z *Programu* przypisane Państwowej Straży Pożarnej w sposób prawidłowy. Celem kontroli było także sprawdzenie, czy działania te umożliwią osiągnięcie celu strategicznego oraz celów szczegółowych *Programu* oraz czy Komendant Główny PSP zabezpieczał, w tym celu, środki we właściwej wysokości.

W okresie objętym kontrolą stanowisko Komendanta Głównego PSP zajmowali: Wiesław Leśniakiewicz⁶ oraz Leszek Suski⁷.

Czynności kontrolne przeprowadzono metodą całościową. Oceny działalności jednostki kontrolowanej dokonano na podstawie ustalonego stanu faktycznego, z uwzględnieniem zasad legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.

II. Ocena ogólna.

Na podstawie dokonanych ustaleń **pozytywnie mimo nieprawidłowości**⁸ oceniono realizację przez Komendanta Głównego PSP, w okresie pierwszych dwóch lat, zadań wynikających z *Programu* przypisanych Państwowej Straży Pożarnej. Pozytywnie oceniono sposób realizowania bieżących statutowych zadań, wynikających z *Celów i kierunków działania PSP i krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na lata 2014-2015* (m.in. udział w uruchomieniu Interfejsu komunikacyjnego z Systemem Informatycznym Centrum Powiadamiania Ratunkowego we wszystkich jednostkach PSP, opracowanie *Metodyki szacowania procenta populacji objętej czasem dojazdu (na przykładzie 15 min.) jednostek ochrony przeciwpożarowej, jako element analizy zabezpieczenia operacyjnego*, opracowanie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 listopada 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej⁹.

Podkreślenia wymaga fakt, że wszystkie podejmowane dotąd przez KG PSP działania, wpisujące się w cele określone w *PRiOL*, wiązały się z realizacją bieżących zadań, określonych w *Celach i kierunkach działania Państwowej Straży Pożarnej i krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na lata 2014 i 2015* oraz w *Planach działalności PSP*.

⁵ Zwany dalej również Komendantem Głównym PSP.

⁶ Od 3 stycznia 2008 r. do 21 grudnia 2015 r.

⁷ Od 22 grudnia 2015 r. - obecny Komendant Główny PSP.

⁸ Przyjęto następującą skalę ocen: ocena pozytywna, ocena pozytywna mimo nieprawidłowości, ocena negatywna.

⁹ Dz. U. poz. 1793, zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej.

W zakresie przygotowania formacji do przystąpienia do wdrożenia *Programu* stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieustaleniu rozwiązań organizacyjnych/proceduralnych dotyczących realizacji *PRiOL*. Ponadto, nieprawidłowość stanowiło niesporządzenie analizy ekonomiczno-finansowej oraz wynikającego z niej programu wieloletniego rozwoju infrastruktury szkoleniowej Państwowej Straży Pożarnej, które - zgodnie z zapisami *PRiOL* - powinny zostać sporządzone i przedstawione ówczesnemu Ministrowi Spraw Wewnętrznych do końca 2014 r. Niemniej jednostka kontrolowana przedstawiła dokumenty, które mogą stanowić nieodzowne elementy składowe bądź wyjściowe w procesie tworzenia takiego programu wieloletniego.

W okresie pierwszych dwóch lat od wdrożenia *Programu* nie jest jeszcze możliwe dokonanie oceny pod kątem ewentualnego ryzyka w realizacji jego celów tym bardziej, że 2015 r. był pierwszym pełnym rokiem jego realizacji.

III. Ustalenia dokonane w toku kontroli.

I. Działania KG PSP związane z przygotowaniem i przystąpieniem Państwowej Straży Pożarnej do realizacji *Programu*.

1) Ogólne przesłanki i funkcje *Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności*.

Przygotowany przez Międzyresortowy Zespół ds. Opracowania Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności¹⁰ *Program Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2020* wpisuje się w cel I.3. *Strategii Rozwoju Kraju 2020*¹¹ pn. *Wzmocnienie warunków sprzyjających realizacji indywidualnych potrzeb i aktywności obywatela*, w szczególności poprzez realizację priorytetu rozwojowego I.3.3. pn. *Zwiększenie bezpieczeństwa obywatela* oraz jest dokumentem wykonawczym do strategii *Sprawne Państwo 2020*¹², w części dotyczącej jej celu 7 - *Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego*. Stanowi wykonanie dyspozycji zawartej w celu szczegółowym 7.4.3. - *Opracowanie Programów Ratownictwa i Ochrony Ludności*. *PRiOL* realizuje również postanowienia *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*¹³ w część dotyczącej celu 2 - *Umocnienie zdolności państwa do obrony, kierunek interwencji - wypracowanie rozwiązań systemowych regulujących obszar obrony cywilnej*.

PRiOL określa kierunki i cele, które powinny być zrealizowane w sferze ratownictwa i ochrony ludności w latach 2014-2020, warunki ich osiągnięcia oraz planowane podstawowe instrumenty prawne, finansowe i organizacyjne, jakie są do tego niezbędne. Efektem wdrożenia *PRiOL* ma być osiągnięcie przez państwo zdolności do zapewnienia właściwej pomocy medycznej oraz do udzielania doraźnej pomocy ratowniczej w sytuacjach zagrożeń w sposób kompleksowy i spójny, przy założeniu ścisłej współpracy działających dotychczas autonomicznie: systemu zarządzania kryzysowego, systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego¹⁴, Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego¹⁵

¹⁰ Powołany zarządzeniem nr 66 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 września 2013 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2017 (M.P. poz. 737). Zniesiony zarządzeniem nr 5 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2015 r. w sprawie zniesienia Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2017 (M.P. poz. 122). W skład zespołu został powołany m.in.: Komendant Główny PSP oraz Zastępca Komendanta Głównego PSP.

¹¹ Przyjętej uchwałą nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. (M.P. z 2012 r., poz. 882).

¹² Przyjętej uchwałą nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. (M.P. z 2013 r., poz. 136).

¹³ Przyjętej uchwałą nr 67 Rady Ministrów z 9 kwietnia 2013 r. (M.P. z 2013 r., poz. 377).

¹⁴ Zwanego dalej również PRM.

¹⁵ Zwanego dalej również KSRG.

z uwzględnieniem istotnej roli Systemu Powiadamiania Ratunkowego¹⁶ oraz społecznych (w tym ochotniczych) organizacji ratowniczych.

Program nie stanowi podstawy do ubiegania się o środki finansowe. Niemniej jest wyznacznikiem zadań, które powinny być w pierwszej kolejności finansowane z dostępnych źródeł. W założeniach dokument ten powinien być także pomocny przy sporządzaniu wniosków o wykorzystanie środków z funduszy europejskich przeznaczonych na szeroko rozumiane bezpieczeństwo wewnętrzne.

Program jest wspólnym przedsięwzięciem ówczesnych ministrów: Spraw Wewnętrznych, Administracji i Cyfryzacji, Zdrowia i Obrony Narodowej.

Koordynatorem realizacji *PRIOL* zostało wyznaczone ówczesne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Instytucjami odpowiedzialnymi za realizację poszczególnych zadań są: Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (obecnie Ministerstwo Cyfryzacji), Ministerstwo Zdrowia, Komenda Główna Policji, Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie, Szkoła Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu, Szkoła Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie, Centralna Szkoła Państwowej Straży Pożarnej w Częstochowie i Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwożarowej im. Józefa Tuliszkowskiego - Państwowy Instytut Badawczy (CNBOP).

Celem strategicznym *Programu* jest nowoczesna i efektywna ochrona ludności i ratownictwo odpowiadające na wyzwania związane z bezpieczeństwem obywateli. Realizacja tego celu w latach 2014-2020 ma odbywać się poprzez realizację trzech celów szczegółowych:

Cel 1 - Poprawa sprawności funkcjonowania ratownictwa i ochrony ludności.

Cel 2 - Wspieranie rozwoju ludzkiego i technicznego społecznych organizacji ratowniczych.

Cel 3 - Doskonalenie umiejętności ratowników oraz kadry dydaktycznej i szkoleniowej w zakresie działań ratowniczych, zarówno w aspekcie teoretycznym, jak i praktycznym.

Do każdego z celów szczegółowych przypisane zostały z kolei najważniejsze kierunki działań i poprawy oraz wskazane zostały wskaźniki realizacji zestawiające wartości bazowe w roku 2013 z wartościami docelowymi w roku 2020.

Mając na uwadze rolę Ministerstwa Spraw Wewnętrznych jako koordynatora realizacji *Programu*, pismem z 16 września 2014 r. (znak: DRiOL-OL-551-1-8/2014) ówczesny Podsekretarz Stanu w MSW, skierował do jego uczestników, zalecenie w formie zestawienia zadań *PRIOL* i terminów do ich realizacji.

Dowód: akta kontroli str. 9-22 Tom I

Ponadto, na zlecenie MSW/MSWiA, KG PSP sporządzała sprawozdania z realizacji zadań za rok 2014 i 2015, według określonego wzoru, umożliwiającego wskazywanie trudności w realizacji poszczególnych zadań.

Dowód: akta kontroli str. 23--89 Tom I

2) Działania KG PSP związane z przygotowaniem i przystąpieniem PSP do realizacji *PRIOL*.

Ustalono, że w KG PSP w przygotowaniu *PRIOL* uczestniczył ówczesny dyrektor Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności KG PSP (KCKRiOL), który bezpośrednio kontaktował się z ówczesnym dyrektorem Departamentu Ratownictwa i Ochrony Ludności MSW (DRiOL). Jak wynika z wyjaśnień udzielonych przez jednostkę kontrolowaną, o pracach projektowych i ich efektach nie byli informowani pozostali pracownicy KCKRiOL, a w dokumentacji KCKRiOL nie odnaleziono

¹⁶ Zwanego dalej również SPR.

materiałów roboczych, jak też prowadzonej korespondencji w przedmiotowej sprawie. Z uzyskanych informacji wynika, że korespondencja odbywała się drogą e-mailową pomiędzy wymienionymi wyżej osobami, a na podstawie decyzji kierownictwa KG PSP, przygotowującego *Program* na poziomie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Biuro Szkolenia KG PSP - w trybie uzgodnień roboczych (telefonicznych i mailowych) - prowadziło proces uzgodnień projektu dokumentu poprzedzający proces wdrożenia *Programu*, identyfikując tym samym różnego rodzaju problemy i zagrożenia oraz potrzeby. W procesie tym udział brały wszystkie szkoły PSP oraz ośrodki szkolenia KW PSP.

W KG PSP dokonywano analizy realizowanych i planowanych do realizacji zadań ustawowych w latach 2014-2020 i na tej podstawie wytypowano główne zadania wpisujące się w realizację celów *PRiOL*. W szczególności uwzględniono w *Programie* zadania związane z:

- potrzebą zmiany rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej, wynikającą z konieczności optymalizacji stanu wyposażenia jednostek organizacyjnych PSP w oparciu o ocenę stopnia zagrożeń, dostosowania wyposażenia jednostek organizacyjnych PSP do zmian w zasadach organizacji ratownictwa specjalistycznego i postępu technicznego w produkcji pojazdów i sprzętu, jak również obniżenia kosztów funkcjonowania jednostek organizacyjnych PSP,
- uzgodnieniem z komendantami wojewódzkimi i komendantami szkół PSP norm wyposażenia w pojazdy i sprzęt dla komend powiatowych/miejskich, komend wojewódzkich oraz szkół PSP,
- opracowaniem wytycznych standaryzacji wyposażenia pojazdów pożarniczych i innych środków transportu Państwowej Straży Pożarnej.

Ponadto, dokonywano bieżących analiz związanych z realizacją zadań zapisanych w *Programie rozwoju szkół i ośrodków na lata 2015 - 2020*, o którym będzie mowa w dalszej części niniejszego dokumentu. Założenia przyjęte w tym programie oparte były na analizach sytuacji kadrowej w Państwowej Straży Pożarnej oraz analizach dokumentów wyznaczających rozwój ratownictwa specjalistycznego, a sam program wyznaczał zadania na najbliższe lata dla poszczególnych jednostek organizacyjnych PSP w perspektywie roku 2020.

W toku kontroli stwierdzono, że KG PSP nie ustaliła rozwiązań organizacyjnych/proceduralnych dotyczących realizacji *PRiOL*, tj. nie ustalono harmonogramu działań w celu realizacji *PRiOL*, nie przypisano konkretnym komórkom organizacyjnym KG PSP zadań, nie wskazano koordynatora w przedmiotowym przedsięwzięciu, co utrudniało sprawowanie skutecznej kontroli zarządczej przez kierownictwo KG PSP. Powyższe zaniechanie stanowi **nieprawidłowość**, której przyczyn upatrywać należy w wątpliwościach co do celowości i zasadności przypisania zadań dla KG PSP oraz niewłaściwym nadzorze nad realizacją *PRiOL* w KG PSP. Skutkiem niepodjęcia powyższego działania może być zagrożenie w osiągnięciu celów *PRiOL*. Odpowiedzialnym za powyższe był Komendant Główny PSP.

Zauważyć należy, że pomimo braku skutecznych rozwiązań w przedmiotowym zakresie KG PSP podejmowała i kontynuuje działania mające na celu opracowanie harmonogramu realizacji *PRiOL*.

W związku z dyspozycją/poleceniem Komendanta Głównego PSP gen. bryg. Wiesława Leśniakiewicza, wyrażoną w postaci odręcznej adnotacji na piśmie z 16 września 2014 r. (znak: DRiOL-OL-551-1-8/2014) podpisanym przez Podsekretarza Stanu w MSW Stanisława Rakoczego, Gabinet Komendanta Głównego miał ustalić, które biura Komendy Głównej PSP będą odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań. Realizując polecenie, na podstawie harmonogramu przekazanego przez MSW, przygotowano projekt wyjściowy zawierający propozycje przypisania zadań ogólnych wynikających z *PRiOL* do realizacji przez poszczególne biura.

W związku z zaistniałymi wątpliwościami i zastrzeżeniami ze strony komórek organizacyjnych KG PSP, dotyczącymi rozdziału zadań, projekt harmonogramu realizacji zadań poddawany był wielokrotnym konsultacjom i ustaleniom przez przedstawicieli KG PSP. Z przedstawionej w trakcie kontroli dokumentacji wynika, że w związku z wątpliwościami dotyczącymi zaproponowanego przez MSW rozdziału zadań na poszczególne jednostki i podmioty (instytucje wiodące), KG PSP występowała o zorganizowanie spotkań z przedstawicielami MSW, które dotyczyć miały szczegółowego zakresu realizacji *PRiOL*. Jak ustalono, do takiego spotkania nie doszło, a podejmowane przez KG PSP próby ustanowienia harmonogramu działań w ramach realizacji *PRiOL* okazały się nieskuteczne.

Dowód: akta kontroli str. 413-450 Tom I

II. Działania KG PSP na rzecz poprawy sprawności funkcjonowania ratownictwa i ochrony ludności.

1) Mierniki efektywności działania oraz analiza realizacji celów *PRiOL*.

KG PSP co roku dokonuje aktualizacji analiz zagrożeń mogących wystąpić na obszarze powiatów i województw, opracowanych na podstawie załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego¹⁷. Przy realizacji tego zadania KG PSP współpracuje z komendami wojewódzkim PSP, służbami i inspekcjami, społecznymi organizacjami ratowniczymi oraz innymi podmiotami wpisanymi do planów powiatowych i wojewódzkich.

Z analizy *Sprawozdań z realizacji PRiOL* za lata 2014-2015 wynika m.in., że zadanie: *Skrócenie średniego czasu oczekiwania na podjęcie interwencji podmiotów ratowniczych KSRG od momentu przyjęcia zgłoszenia* wpisuje się w realizację Celu nr 1 (Kierunek działań 1.1). W 2014 r. procent interwencji, w których jednostki ochrony przeciwpożarowej dotarły na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 15 minut wyniósł 87,36%.

Zadanie: *Zwiększenie sprawności interwencji podmiotów ratowniczych Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego* wpisuje się w realizację Celu nr 1 (Kierunek działań 1.1). Wskaźnikiem realizacji jest wskaźnik liczby ludności objętej standardową ochroną do ogółu ludności (wyrażony w %)-podjęcie działań ratowniczych do 15 min. W 2015 r. w którym procent interwencji, w których jednostka KSRG dotarła na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 15 minut wyniósł 90,21 %.

Zadanie: *Poprawa jakości prowadzonych działań ratowniczych* wpisuje się w realizację Celu nr 1 (Kierunek działań 1.2). Wskaźnikiem realizacji jest stosunek (wyrażony w %) populacji objętej standardową ochroną (podjęcie działań ratowniczych do 15 min.) dla całej populacji.

KG PSP w 2015 r. opracowano *Metodykę szacowania procenta populacji objętej czasem dojazdu (na przykładzie 15 min.) jednostek ochrony przeciwpożarowej, jako element analizy zabezpieczenia operacyjnego i planów ratowniczych*.

Dokonano obliczenia miernika procenta populacji objętej czasem dojazdu do 15 min., którego wartość w 2015 r. kształtowała się na poziomie – 80,9%. Zastosowany miernik populacji na etapie tworzenia programu przyjęto jako akceptowalny, a przyjęte mierniki uznano za adekwatne do założonych oczekiwań.

Kolejnym zadaniem realizowanym przez KG PSP we współpracy z komendami wojewódzkimi PSP, szkołami PSP oraz Centrum Naukowo-Badawczym Ochrony Przeciwpożarowej- Państwowym Instytutem Badawczym (CNBOP PIB)) było określenie standardów ratowniczych z uwzględnieniem sprzętu i normatywu wyposażenia ratowniczego. W ramach tego zadania, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie

¹⁷ Dz. U. Nr 46, poz. 239.

szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej uzgodniono z komendantami wojewódzkimi PSP i komendantami szkół PSP normy wyposażenia w pojazdy i sprzęt dla komend powiatowych/miejskich, komend wojewódzkich oraz szkół PSP. Opracowano nowe standardy wyposażenia dla samochodów pożarniczych i kontenerów wymiennych, wykorzystywanych podczas akcji ratowniczo-gaśniczych przez jednostki PSP i opracowano tabele wyposażenia dla poszczególnych województw oraz szkół Państwowej Straży Pożarnej.

2) Szacowanie kosztów i zabezpieczenie środków finansowych pod kątem poprawy sprawności i funkcjonowania ratownictwa i ochrony ludności.

Z uzyskanych w toku kontroli wyjaśnień wynika, że w KG PSP nie szacowano i nie planowano środków finansowych w latach 2014-2015 na realizację założonych zadań w *PRIOL*. Biuro Finansów KG PSP, w ramach realizacji przypisanych zadań rutynowych, wykonywała bieżące analizy ekonomiczno-finansowe, tj.: zestawienie danych na temat budżetu szkół PSP, analizę kosztów utrzymania stałej (standardowej) gotowości operacyjnej w zakresie dyspozycyjności – zestawienie wydatków na wypłatę rekompensat pieniężnych za przedłużony czas służby strażaków na podstawie art. 35 ust. 9 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, analizę kosztów utrzymania stałej (standardowej) gotowości operacyjnej pojazdów i poszczególnych elementów wyposażenia ratowniczego - zestawienie dotyczące wydatków na konserwację i naprawy sprzętu zgodnie z klasyfikacją wydatków § 4270, ubezpieczenie samochodów (§ 4430), analizę kosztów przywrócenia gotowości operacyjnej w ujęciu rocznym dla poszczególnych elementów wyposażenia-zestawienie wydatków na naprawy sprzętu zgodnie z klasyfikacją wydatków (§ 4270).

Ustalono, że dokonywane były również robocze analizy na potrzeby przygotowywanego projektu dokumentu pt. *Programowanie inwestycji Państwowej Straży Pożarnej w zakresie finansowania europejskiego w latach 2014-2020*, o którym mowa w pkt V niniejszego dokumentu. Były to dane zebrane z wybranych komórek organizacyjnych KG PSP, uzgodnione z komendami wojewódzkimi PSP oraz szkołami PSP. W 2015 r., w ramach realizacji *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko* kupiono m.in. 14 szt. lekkich samochodów ratownictwa wodnego oraz 14 szt. średnich samochodów ratownictwa wodnego. Standardy ratownicze z uwzględnieniem sprzętu i normatywu wyposażenia ratowniczego są stosowane przy realizacji zakupów pojazdów pożarniczych i kontenerów wymiennych, w tym współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. W KG PSP pośrednio poprzez realizację projektów: *Wsparcie techniczne ratownictwa ekologicznego i chemicznego* oraz *Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych*, współfinansowanych przez Unię Europejską ze środków Funduszu Spójności, dokonywano zabezpieczenia środków finansowych pod kątem poprawy sprawności i funkcjonowania ratownictwa i ochrony ludności.

W latach 2014-2015 w trakcie bieżącej działalności wypracowano dokumenty planistyczne w zakresie zabezpieczenia środków finansowych pod kątem, głównie zakupu sprzętu ratowniczego, co w odniesieniu do *PRIOL*, można określić dążeniem do poprawy sprawności i funkcjonowania ratownictwa i ochrony ludności. Potwierdzeniem powyższego, jest realizacja przez Komendę Główną PSP projektów z wykorzystaniem środków finansowych Unii Europejskiej oraz ich wymierne efekty.

3) Współpraca jednostek PSP z innymi podmiotami działającymi w obszarze ratownictwa i ochrony ludności.

W ramach nawiązania współpracy PSP z innymi podmiotami działającymi w obszarze ratownictwa i ochrony ludności, Komendant Główny PSP w 2015 r. włączył do krajowego systemu

ratowniczo-gaśniczego 6 jednostek Wojskowej Straży Pożarnej oraz 1 Lotniskową Służbę Ratowniczo-Gaśniczą. W ramach doskonalenia mechanizmów współpracy jednostek PSP z innymi podmiotami działającymi w obszarze ratownictwa dokonano aktualizacji Systemu Pomocy w Transporcie Materiałów Niebezpiecznych SPOT. Aktualizacja została przeprowadzona w styczniu 2015 r.

W ramach wprowadzania nowych mechanizmów współpracy jednostek PSP z innymi podmiotami działającymi w zakresie ratownictwa i ochrony ludności opracowano i wdrożono do użytku w KCKRiOL 32 karty podmiotów, przewidzianych do współdziałania z KSRG. Karty zawierają zestawy danych niezbędnych do powiadamiania i alarmowania oraz informacje, które pozwalają określić kompetencje oraz możliwości udziału danego podmiotu w działaniach ratowniczych, jego potencjał ratowniczy lub zakres możliwego udzielenia wsparcia dla takich działań (innego niż bezpośrednio zaangażowanie w działania ratownicze). Proces jest kontynuowany.

W 2015 r. zostały podpisane i wprowadzone *Standardowe Zasady postępowania podczas zdarzeń z udziałem butli z acetylenem*, w których uwzględniono współdziałanie z innymi podmiotami ratowniczymi i instytucjami współdziałającymi. Ponadto, należy wskazać, że w ramach doskonalenia istniejących mechanizmów współpracy z innymi podmiotami prowadzono ćwiczenia doskonalące.

W obszarze szkoleniowym prowadzona jest współpraca z Lotniczym Pogotowiem Ratunkowym, Żandarmerią Wojskową, Strażą Graniczną, Policją, Biurem Ochrony Rządu, na podstawie zawartych porozumień. Współpraca ta jest na bieżąco aktualizowana. Z Lotniczym Pogotowiem Ratunkowym (porozumienie zawarte w 2008 r.) jest podsumowywane raz na dwa lata, rokrocznie następuje wymiana informacji w zakresie szkoleniowym oraz tryb roboczy spotkań weryfikuje na bieżąco występujące problemy, utrzymywany jest bieżący kontakt oraz coroczna analiza realizowanych zadań szkoleniowych. Ze Strażą Graniczną (porozumienie zawarte w 2001 r.) w ramach współpracy wykorzystywane są śmigłowce do organizacji szkoleń z zakresu ratownictwa wysokościowego, a także szkolenia z zakresu zagrożeń CBRN oraz pirotechnicznych. Z Policją (porozumienie zawarte w 2001 r.) współpraca polega głównie na wykorzystaniu śmigłowca do organizacji szkoleń z zakresu ratownictwa wysokościowego. Z wszystkimi ww. współpracującymi służbami utrzymywany jest bieżący kontakt, a także doskonalą się mechanizmy współpracy, poprzez organizację spotkań roboczych.

4) Stan integracji teleinformatycznej Systemu Powiadamiania Ratunkowego z Systemem Wspomagania Decyzji PSP.

W zakresie nadzoru nad wdrożeniem interfejsu od 8 września 2012 r., na mocy przepisów ustawy z dnia 13 lipca 2012 r. *o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw*¹⁸ zmieniających m.in. art. 12 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej*¹⁹ sprawy związane z wdrażaniem systemu powiadamiania ratunkowego, jak i nadzór nad funkcjonowaniem ww. systemu, zostały przypisane do zadań ministra właściwego do spraw administracji publicznej (Minister Administracji i Cyfryzacji). Natomiast Minister Spraw Wewnętrznych w powyższym obszarze sprawował nadzór nad realizacją działań Policji i Państwowej Straży Pożarnej. W związku z tym, wszelkie działania związane z budową interfejsów komunikacyjnych były koordynowane przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w ramach projektu Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego (SIPR).

Zgodnie z uzyskanymi informacjami z KG PSP na 18 stycznia 2016 r. wszystkie jednostki PSP posiadały uruchomiony interfejs komunikacyjny z System Informatyczny Centrum Powiadamiania

¹⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 908.

¹⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380, z późn. zm.

Ratunkowego. Opóźnienie w stosunku do zakładanego harmonogramu (22 grudnia 2015 r.) wynikało z braku podłączenia wszystkich jednostek PSP do sieci OST 112, na co KG PSP nie miała wpływu, ponieważ podłączenie jednostek do ww. sieci realizowane było przez Policję. System został wdrożony i obecnie KG PSP nie posiada informacji o nieprawidłowościach w jego działaniu leżących po stronie PSP.

KG PSP nie prowadzi stałego monitoringu prawidłowości jego funkcjonowania, gdyż interfejs jest zrealizowany w systemie rozproszonym, jego instalacja nastąpiła we wszystkich jednostkach poziomu powiatowego i funkcjonuje on na tym poziomie, służąc do wymiany informacji z właściwymi terytorialnie Centrami Powiadamiania Ratunkowego. Centrum Techniczne SPR (CT SPR) będące administratorem systemu SI CPR, z którym za pomocą interfejsu komunikuje się z SWD PSP na bieżąco monitoruje dostępność endpointów wszystkich instancji SWD PSP zarówno w warstwie sieciowej, jak i aplikacyjnej. W 2015 r. KG PSP uzgodniła z Departamentem ds. Usuwania Skutków Klęsk Żywiolowych i Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji sposób powiadamiania o każdej zauważonej przez CT SPR niedostępności endpointu instancji SWD PSP. Sposób ten polega na wysłaniu e-maila z tą informacją na adres wskazany przez KG PSP. Po dotarciu do serwera pocztowego KG PSP e-mail jest rozsyłany do wszystkich podległych komend PSP i w ten sposób trafia do zainteresowanej komendy. E-mail jest również wysyłany do firmy, której zlecono utrzymanie SWD PSP. Dodatkowo system SWD PSP instancji powiatowych sprawdza co piętnaście - dwadzieścia minut (interwał określony w dokumentacji technicznej interfejsu komunikacyjnego SI WCPR) dostępność endpointu interfejsu po stronie SI CPR i wizualnie powiadamia dyspozytora, gdy endpoint jest niedostępny.

Dowód: akta kontroli str. 121-122 Tom I

III. Działania KG PSP na rzecz wspierania rozwoju ludzkiego i technicznego, w tym w ramach współpracy z jednostkami państwowymi i społecznymi działającymi w zakresie ratownictwa i ochrony ludności.

- 1) Działania KG PSP mające na celu pogłębianie współpracy z innymi państwowymi jednostkami ustawowo powołanymi do niesienia pomocy oraz organizacjami społecznymi w celu bardziej ekonomicznego wykorzystania środków transportu i personelu go obsługującego, szczególnie w razie konieczności wsparcia działań ratowniczych prowadzonych z ziemi z użyciem helikoptera.**

Komenda Główna PSP w tym obszarze wskazała głównie podmioty, z którymi została nawiązana współpraca, tj. Lotnicze Pogotowie Ratunkowe (LPR)²⁰ i Policja²¹. Współpraca ta jest realizowana na podstawie podpisanych porozumień i trwa od kilku lat. Dokonano także - jak poinformowała jednostka kontrolowana - rozpoznania możliwości wykorzystania śmigłowców Służby Poszukiwania i Ratownictwa Lotniczego (ASAR). Jak dotąd współpracowano jedynie podczas ćwiczeń.

Dowód: akta kontroli str. 358-359 Tom I, 132-135 Tom II

Z dalszych przekazanych przez KG PSP informacji wynika, że od kilku lat przeprowadzane są ćwiczenia międzywojewódzkie, w oparciu o organizację ćwiczeń ratowniczych, dla sił i środków krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Ponadto, organizowane są także *ćwiczenia zgrywające* formacji ochrony ludności, w tym KSRG oraz innych instytucji i służb współdziałających, w tym Wojska Polskiego.

Dowód: akta kontroli str. 358-359 Tom I, 136-210 Tom II

²⁰ Współpraca ma charakter stały.

²¹ Współpraca ma charakter doraźny.

2) Inicjatywy KG PSP w zakresie zgodności badań naukowych, do których przystąpiły lub w których uczestniczyły placówki naukowo-badawcze PSP.

Jednostka kontrolowana wskazała projekty badawcze nadzorowane przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, w których przedstawiciele Komendy wykonują zadania w ramach pracy w komitetach sterujących bądź nadzorujących. Do projektów tych należą: *Nowoczesne ochrony służb ratowniczych KSRG w oparciu o potrzeby użytkowników końcowych* (okres realizacji 2012-2015), *Nowoczesne technologie nanokompozytowych, refleksyjnych warstw materiałów strażackich ubrań ochronnych* (2014-2017), *Opracowanie innowacyjnego systemu stanowisk do badań ochron osobistych* (2013-2016), *Opracowanie metodologii stałego nadzoru eksploatacji wybranych obszarów wyposażenia straży pożarnej w zakresie niezawodności i skuteczności działania* (2013-2016) oraz *Innowacyjny hełm strażacki zintegrowany z obserwacyjnym systemem termowizyjnym i systemem umożliwiającym monitorowanie funkcji życiowych strażaka - ratownika oraz wyjściem do transmisji obrazów i danych do urzędzeń zewnętrznych* (2014-2017).

Biorąc pod uwagę okresy realizacji powyższych projektów stwierdzić należy, że niektóre z nich zostały rozpoczęte jeszcze przed uruchomieniem *PRiOL*.

Dowody: akta kontroli str. 359 Tom I, 64 Tom II

3) Inne realizowane przez KG PSP zadania wpisujące się w cel 2 PRiOL.

Komendant Główny PSP 17 listopada 2015 r. zatwierdził dokument pn. *Zasady organizacji szkoleń członków Ochotniczych Straży Pożarnych biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych* wraz z programami szkoleń. Dokument ten obowiązuje od stycznia 2016 r. Do 31 grudnia 2015 r. szkolenie strażaków Ochotniczych Straży Pożarnych (OSP) realizowane było zgodnie z *Systemem szkolenia członków Ochotniczych Straży Pożarnych biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych* z dnia 11 maja 2006 r. W ocenie jednostki kontrolowanej, potrzeba nowego podejścia do szkolenia strażaków ochotników wynikała z ciągle wzrastającej ich roli w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego kraju. Zmianie uległy treści programowe poszczególnych szkoleń, ich organizacja i realizacja. Zmiany te związane były także z systemem kształcenia w Państwowej Straży Pożarnej i umożliwią wykorzystanie szkoleń OSP jako podbudowy do kształcenia w zawodzie strażak. Zakres zmian do ww. *systemu szkolenia OSP* to m.in.: doskonalenie przyjętych w 2006 r. rozwiązań, wyeliminowanie zdevaluowanych obszarów, dodanie nowych optymalnych modeli dydaktycznych, opartych o wiedzę fachową i doświadczenie, wykorzystanie wdrożonej przez OSP platformy nauczania na odległość, uwzględnienie nowych zasad organizacji ratownictwa specjalistycznego w KSRG. Jako nowość wprowadzono element doskonalenia umiejętności strażaków ochotników, co stwarza możliwość pracy w strażnicach OSP w formule dodatkowych zajęć w tzw. *chwilach wolnych*, umożliwiając tym samym podnoszenie, utrzymywanie umiejętności strażaków ochotników. W przyjętych rozwiązaniach odstąpiono natomiast od wymagań wykształcenia ogólnego, cedując podejmowanie decyzji o przygotowaniu członka OSP do zajmowania poszczególnych funkcji w ramach swoich struktur na jednostki OSP.

Dowód: akta kontroli str. 353-358 Tom I

IV. Działania KG PSP na rzecz doskonalenia umiejętności ratowników oraz kadry dydaktycznej i szkoleniowej w zakresie działań ratowniczych.

1) Analiza ekonomiczno-finansowa oraz wynikający z niej program wieloletni rozwoju infrastruktury szkoleniowej Państwowej Straży Pożarnej.

Jednym z działań wskazanych w celu 3 *PRiOL* było sporządzenie analizy ekonomiczno-finansowej oraz wynikającego z niej programu wieloletniego rozwoju infrastruktury szkoleniowej Państwowej Straży Pożarnej, które powinny zostać sporządzone i przedstawione Ministrowi Spraw Wewnętrznych do końca 2014 r. Zgodnie z *PRiOL*, wieloletni program rozwoju infrastruktury szkoleniowej powinien zawierać określenie modelu końcowego organizacji, standardów wyposażenia szkół i ośrodków szkolenia PSP oraz innych podmiotów ratownictwa, standardów kosztów kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego ratowników oraz określać etapy jego wdrażania. W szczególności program powinien wskazać, jakie cele w zakresie budowy infrastruktury szkoleniowej i modernizacji wyposażenia dydaktycznego ośrodków szkoleniowych PSP mają być osiągnięte do końca 2017 r.

Jak ustalono, *stricte* analiza i program, o których mowa powyżej nie zostały sporządzone. Powyższe zostało uznane za **nieprawidłowość**. Przyczyną tej nieprawidłowości było niewyznaczenie komórki organizacyjnej KG PSP odpowiedzialnej za realizację ww. zadania oraz niewłaściwy nadzór nad realizacją *PRiOL* w KG PSP. Skutkiem może być zagrożenie w osiągnięciu danego celu. Podmiotem odpowiedzialnym za realizację przedmiotowego zadania określonego w *PRiOL* był Komendant Główny PSP.

Mając na uwadze badany obszar, jednostka kontrolowana wskazała dokumenty, które - w jej ocenie - mogą być nieodzownymi elementami składowymi bądź wyjściowymi w procesie tworzenia programu wieloletniego, określonego w *PRiOL*. Pierwszym z dokumentów jest *Program rozwoju szkół i ośrodków szkolenia PSP na lata 2015-2020*, który 9 listopada 2015 r. został zatwierdzony przez ówczesnego Komendanta Głównego PSP. Zawarta w tym programie strategia jest kontynuacją *Programu rozwoju szkół i ośrodków szkolenia PSP na lata 2005-2008*. W treści omawianego dokumentu wskazano, że przygotowanie nowej koncepcji rozwoju szkół i ośrodków szkolenia PSP wynika z konieczności dostosowania funkcjonujących rozwiązań organizacyjnych i prawnych, do zmian jakie zaszły w 2013 r. i tych czekających system edukacji²² w nowej perspektywie finansowej państwa na lata 2014-2020. Program ten wyznacza kierunki zmian systemu kształcenia pożarniczego (zawodowego, specjalistycznego) oraz ogólne kierunki rozwoju poszczególnych szkół i ośrodków PSP. Integralną jego część stanowi harmonogram, w którym zostały zaplanowane zadania i terminy ich wykonania²³ oraz podmioty (tj. Biuro Szkolenia KG PSP, szkoły i ośrodki szkolenia PSP) odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań.

Dowód: akta kontroli str. 94-135 Tom I

Zgodnie z ww. harmonogramem zadań opracowano *Zasady organizacji doskonalenia zawodowego w PSP*, które zostały zatwierdzone w listopadzie 2015 r. przez ówczesnego Komendanta Głównego PSP. Z kolei w grudniu 2015 r. zostały one zawieszane przez nowe kierownictwo Komendy w celu dokonania w nich zmian. Ostatecznie dokument ten - zgodnie z zapewnieniem jednostki kontrolowanej - ma zacząć obowiązywać od stycznia 2017 r. Ponadto, jak przewidywał harmonogram, zostały opracowane programy studiów podyplomowych przygotowujących do zajmowania stanowisk związanych z kierowaniem działaniami ratowniczymi oraz przygotowujących do zajmowania stanowisk oficerskich w PSP.

Dowód: akta kontroli str. 138-143 Tom I

W styczniu 2016 r., tj. już po zatwierdzeniu przez ówczesnego Komendanta Głównego PSP *Programu rozwoju szkół i ośrodków szkolenia PSP na lata 2015-2020*, zgodnie z poleceniem nowego

²² Nawiązanie do dokumentów: *Strategia Rozwoju Kraju 2020, Program Rozwoju Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2017*.

²³ Terminy wyznaczono na 2016 r.

kierownictwa Komendy, przesłano²⁴ go do komendantów szkół i komendantów wojewódzkich PSP z prośbą o analizę i przedstawienie informacji dotyczącej możliwości realizacji zadań wyszczególnionych w harmonogramie. Uwagi w tym zakresie zgłosiło sześć jednostek organizacyjnych PSP. Jak wyjaśniła jednostka kontrolowana, większość uwag zostanie uwzględniona. Jak zapewniono, zakończenie prac nad omawianym programem, jak i harmonogramem zaplanowano na koniec maja 2016 r.

Dowód: akta kontroli str. 144-145 Tom I, 66 Tom II

Oprócz ww. programu, jednostka kontrolowana powołała się także w badanym obszarze na dokument pn. *Kryteria określania kosztów kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego w Państwowej Straży Pożarnej*. Dokument ten został opracowany przez Biuro Szkolenia KG PSP oraz Biuro Finansów KG PSP po przeprowadzonych - jak wskazano - symulacjach w szkołach i ośrodkach szkolenia PSP oraz po uzgodnieniach z przedstawicielami szkół PSP (w grudniu 2013 r.). Powstał on w celu zestandaryzowania i ujednoczenia metodyki naliczania kosztów kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego w PSP. Zauważyć należy, że opracowanie kryteriów określania kosztów kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego wskazane zostało jako jedno z zadań do realizacji przez PSP m.in. w ramach przeprowadzonej przez NIK w 2012 r. kontroli nt. *Funkcjonowanie szkół i ośrodków szkoleniowych w Policji, PSP i SG w latach 2009-2012 (I kwartał)*.

Dowody: akta kontroli str. 263-275 Tom II

Kolejnym przywołanym przez Komendę dokumentem jest *Programowanie inwestycji Państwowej Straży Pożarnej w zakresie finansowania europejskiego w latach 2014-2020*, o którym mowa bliżej w ppkt 2 niniejszego punktu.

Ponadto, przywołano znowelizowane rozporządzenie *w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej*. Rozporządzenie to ustala standardy minimalnego wyposażenia m.in. szkół PSP oraz normy minimalnego wyposażenia bazy sprzętu specjalistycznego i ośrodków gaśniczych. Zarówno standardy wyposażenia, jak i norma minimalnego wyposażenia stanowią podstawę opracowania zestawienia, tj. tabeli wyposażenia, uzgadnianych pomiędzy Komendantem Głównym PSP a poszczególnymi komendantami szkół PSP. Tabele wyposażenia zawierają wykaz wyposażenia szkół do prowadzenia działań ratowniczo-gaśniczych, do realizacji procesu dydaktycznego oraz wyposażenie dodatkowe - do prowadzenia działań ratowniczo-gaśniczych w ramach odwodów operacyjnych.

2) Działania na rzecz zapewnienia ciągłości szkolenia przez odtwarzanie zasobów sprzętu i materiałów w miarę ich zużywania w działalności szkoleniowej.

Zgodnie z wyjaśnieniami jednostki kontrolowanej, Biuro Szkolenia KG PSP od wielu lat czyni starania w celu wypracowania rozwiązania w zakresie odtwarzania zasobów i materiałów w procesie szkolenia w PSP. Jednym z takich rozwiązań było opracowanie w 2014 r. dokumentu pn. *Programowanie inwestycji Państwowej Straży Pożarnej w zakresie finansowania europejskiego w latach 2014-2020*. Dokument ten nie został jeszcze wdrożony. Został on poprzedzony identyfikacją potrzeb inwestycyjnych PSP na lata 2014-2020 w takich sektorach jak: środowisko, transport, szkolenia, teleinformatyka, termomodernizacja. Następnie w każdym z tych sektorów odniesiono się do: diagnozy w sektorze, uwarunkowań strategicznych, kierunków działań i celów do osiągnięcia, wykazu potencjalnych projektów do realizacji oraz wskazania potencjalnych źródeł finansowania. Pomimo niezatwierdzenia przedmiotowego dokumentu, pewne jego zapisy wykorzystywane są przez Biuro Szkolenia KG PSP do

²⁴ Przy piśmie zastępcy Komendanta Głównego PSP z 27 stycznia 2016 r. (znak: BS-II-0754/5-1/16).

realizacji zadań z obszaru jego działalności, np. w zakresie planowania i wykorzystania środków unijnych do zakupu sprzętu i narzędzi edukacyjnych.

Dowód: akta kontroli str. 362 Tom I, 291-317 Tom II

Z wyjaśnień jednostki kontrolowanej wynika, że zakupy sprzętu dokonywane są przez poszczególne jednostki organizacyjne PSP, tj. szkoły i komendy wojewódzkie PSP na podstawie ich wewnętrznych analiz potrzeb. Komenda Główna PSP jedynie monitoruje w *Celach i kierunkach działania Państwowej Straży Pożarnej i krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* na dany rok, tj. w przypadku szkół - spełnienie kryterium satysfakcji miernika *Zgodność wyposażenia szkół kształcących w zawodzie technik pożarnictwa z wyposażeniem określonym w podstawie programowej kształcenia w zawodzie technik pożarnictwa*. W 2015 r. dokonano zakupu 3 modułowych wielofunkcyjnych trenerów ratowniczych a także 3 komór dymowych. Powyższe zakupy dokonane zostały w ramach projektu pn. *Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych*, realizowanego w latach 2014-2015 na terenie całego kraju, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko. Przedmiotem projektu był zakup samochodów ratowniczych i specjalistycznego sprzętu do prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych. Komenda Główna PSP była beneficjentem projektu, a 16 komend wojewódzkich PSP zostało upoważnionych do ponoszenia wydatków kwalifikowanych.

Dowód: akta kontroli str. 65-66 Tom II

Przy planowaniu zakupów centralnych w 2015 r. analizowano - jak wyjaśniła jednostka kontrolowana - spełnienie standardu wyposażenia szkół i ośrodków szkolenia, określonego w rozporządzeniu *w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej*.

Ponadto, zauważyć należy, że zgodnie z harmonogramem do *Programu rozwoju szkół i ośrodków PSP na lata 2015-2020*, zaplanowano na 2016 r. szereg prac planistycznych, które mają wyznaczać standard wyposażenia szkół i ośrodków szkolenia na lata następne, zgodny z wykonywanymi zadaniami oraz kierunek ewentualnych zakupów i odtworzenia posiadanego wyposażenia.

3) Działania na rzecz regularnego dokonywania weryfikacji i modyfikacji struktury i treści szkoleń w oparciu o aktualizowane na bieżąco siatki zagrożeń, na które reagują ratownicy PSP na danym terenie.

Z wyjaśnień jednostki kontrolowanej wynika, że do zadań komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej należy m.in. opracowywanie programów szkolenia i doskonalenia zawodowego z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danego województwa, w myśl art. 12 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o *Państwowej Straży Pożarnej*²⁵. Przepis ten umożliwia komendantowi wojewódzkiemu dostosowanie szkolenia i doskonalenia zawodowego do zagrożeń występujących na terenie danego województwa, a także podjęcie decyzji o skierowaniu na wybrany rodzaj szkolenia pozwalający na przygotowanie do reagowania na zagrożenia określone w siatce zagrożeń dla danego województwa. Zakres tematyczny programów szkoleń zatwierdzanych przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej odpowiada zadaniom stawianym wszystkim strażakom realizującym zadania w zakresie podstawowym, jak strażakom realizującym zadania w ramach grup specjalistycznych. Zadania te

²⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1340 z późn. zm.

określone zostały w zasadach organizacji poszczególnych dziedzin ratowniczych w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym i dotyczą wszystkich strażaków Państwowej Straży Pożarnej.

Dowód: akta kontroli str. 65 Tom II

4) Współpraca z podmiotami Państwowego Ratownictwa Medycznego (PRM) w celu poprawy skuteczności udzielania kwalifikowanej pomocy.

Współpraca Państwowej Straży Pożarnej z Państwowym Ratownictwem Medycznym wynika z art. 15 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o *Państwowym Ratownictwie Medycznym*²⁶. Każda komenda wojewódzka i powiatowa PSP podpisuje w tym zakresie porozumienia z PRM. Z uwagi na brak uszczegółowienia treści ww. przepisu, zaszła konieczność dookreślenia tej problematyki. W związku z tym, w zatwierdzonym w lipcu 2013 r. przez Komendanta Głównego PSP dokumencie pn. *Zasady organizacji ratownictwa medycznego w KSRG*, opracowanym w celu określenia standardów organizacji ratownictwa medycznego oraz udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy osobom, będącym w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego przez ratowników podmiotów KSRG, a także podmiotów z nim współpracujących na mocy stosownych porozumień, został zawarty *Ramowy zakres współpracy jednostek KSRG, współpracujących z jednostkami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego na obszarze województwa*. Wskazano w nim obszary współpracy wymagające uzgodnień, tj. powiadamianie, dysponowanie i alarmowanie, organizacja działań ratowniczych na miejscu zdarzenia (koordynacja medycznych działań ratowniczych, kompetencje w zakresie podejmowanych decyzji), analiza działań ratowniczych oraz organizacja ćwiczeń i doskonalenia współpracy. Zgodnie z tym dokumentem uzgodnione, szczegółowe zasady współpracy jednostek KSRG i PRM powinny zostać zawarte w wojewódzkim planie działania systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne lub w porozumieniach zawartych pomiędzy właściwymi terytorialnie komendantami powiatowymi/miejskimi PSP i dysponentami jednostek systemu PRM, w tym dysponentami zatrudniającymi dyspozytora medycznego.

Dowód: akta kontroli str. 235-249 Tom II

5) Działania KG PSP na rzecz stworzenia motywacyjnego systemu zatrudniania kadry instruktorskiej PSP.

W Komendzie Głównej PSP nie opracowano dokumentu, który określałby motywacyjny system zatrudniania kadry instruktorskiej. Na potrzeby służby wypracowano natomiast rozwiązanie polegające na wyróżnianiu kadry instruktorskiej realizującej centralne szkolenia specjalistyczne z zakresu ratownictwa wodnego oraz ratownictwa wysokościowego. Oparte jest ono wyłącznie na ustnych ustaleniach pomiędzy dyrektorem Biura Szkolenia KG PSP, a kierownictwem Komendy. W ramach tego rozwiązania ww. dyrektor corocznie wnioskuje do Komendanta Głównego PSP o uhonorowanie ww. kadry instruktorskiej, poprzez przyznanie im nagrody pieniężnej za udział w przedsięwzięciach szkoleniowych. Ich wysokość uzależniona jest od stopnia zaangażowania i wkładu pracy podczas szkolenia.

KG PSP zauważa potrzebę stworzenia dokumentu, który uwzględni także inne obszary szkoleniowe oraz określi motywacyjny system zatrudniania kadry instruktorskiej w szkołach PSP i komendach wojewódzkich PSP.

Dowód: akta kontroli str. 151-159 Tom I

6) Działania KG PSP na rzecz zwiększenia liczby szkoleń w systemie e-learningowym i ich udziału w ogólnej puli szkoleń.

Organizacja szkoleń z wykorzystaniem technik e-learningowych na terenie województw wpisana została w *Cele i kierunki działania Państwowej Straży Pożarnej i krajowego systemu ratowniczo-*

²⁶ Dz. U. z 2013, poz. 757 z późn. zm.

gaśniczego (na 2014 i 2015 r.), który to dokument tworzony jest co roku w związku z ustawową działalnością PSP. W ramach tego dokumentu określa się m.in. poziom satysfakcji dla ilości szkoleń e-learningowych wdrożonych przez jednostki organizacyjne PSP na terenie województwa oraz procentu stosunku liczby strażaków PSP i OSP włączonych do KSRG z każdego województwa przeszkolonych na szkoleniach e-learningowych wdrożonych przez jednostki organizacyjne PSP na terenie województwa do liczby strażaków PSP i OSP włączonych do KSRG z danego województwa. Z dokonanej w tym zakresie przez Gabinet Komendanta Głównego PSP analizy danych za 2014 r. i 2015 r. wynikało, że spełnione zostały w tym zakresie kryteria satysfakcji.

Dowód: akta kontroli str. 373, 387-388, 392-407 Tom I, 250-251 Tom II

Problematykę szkoleń w systemie e-learningowym uwzględniono także w *Programie rozwoju szkół i ośrodków szkolenia PSP na lata 2015-2020*, jako jeden z kierunków zmian systemu kształcenia pożarniczego. W treści tego dokumentu założono stworzenie określonego modelu realizacji szkoleń e-learningowych na potrzeby PSP.

Dowód: akta kontroli str. 121-122 Tom I

V. Koordynacja przez KG PSP zadań *Programu* przewidzianych do realizacji przez PSP oraz nadzór nad ich wykonaniem.

Znacząca część zapisów określonych w *Programie* jest formą przedsięwzięć realizowanych na bieżąco przez PSP, dlatego w ramach koordynacji działań realizowanych przez KG PSP dokonywano bieżącej analizy zadań, które również wpisywały się w realizację celów *PRiOL*. Działania takie znalazły odzwierciedlenie w dokumentach planistycznych: *Cele i kierunki działalności Państwowej Straży Pożarnej i krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* na dany rok kalendarzowy, *Plan działalności Komendy Głównej PSP* na dany rok kalendarzowy. Okresową sprawozdawczość z wykonania tych zadań, można uznać za formę koordynacji i nadzoru realizacji przypisanych zadań. Natomiast, w przypadku zadań wymagających działań długofalowych i systemowych, prowadzona jest kontrola postępu realizacji tych zadań, określona harmonogramem np. *Program rozwoju szkół i ośrodków szkolenia na lata 2015-2020*.

Rozliczenia wskaźników realizacji *PRiOL*, ujęto w następujących dokumentach:

- Sprawozdaniu z realizacji *Planu Działalności Ministra Spraw Wewnętrznych na rok 2015*:
 - w odniesieniu do wskaźnika liczby ludności objętej standardową ochroną do ogółu ludności (podjęcie działań ratowniczych do 15 minut),
- Sprawozdaniu z realizacji *PRiOL* na lata 2014 – 2020 w 2015 r. przez Komendę Główną PSP w odniesieniu do następujących wskaźników:
 - wskaźnik liczby ludności objętej standardową ochroną do ogółu ludności (podjęcie działań ratowniczych do 15 minut),
 - stosunek (wyrażony w %) akcji ratowniczych poddanych analizie do liczby zdarzeń wymagających opracowania analizy w zakresie prowadzonych działań ratowniczych,
 - średni wiek pojazdów ratowniczo - gaśniczych ochotniczych straży pożarnych,
 - wykorzystanie potencjału dydaktycznego i logistycznego bazy szkoleniowej służb ratowniczych i społecznych organizacji ratowniczych na cele szkoleniowe realizowane przez te służby i organizacje (opisane zadanie jest zbieżne ze wskaźnikiem określonym w *PRiOL*),
 - zwiększenie liczby szkoleń w systemie e-learningowym i ich udział w ogólnej puli szkoleń (opisane zadanie jest zbieżne ze wskaźnikiem określonym w *PRiOL*), ponadto zadania wpisujące się w realizację celu 3, kierunek 3.5 *PRiOL* rozliczano na

podstawie dokumentu planistycznego opracowanego w Komendzie Głównej PSP tj. *Cele i kierunki PSP i ksrg na 2015 r. (mierniki M.5.6.1. i M.5.6.2.)*.

Pozostałe trzy wskaźniki z 8 ujętych w *PRiOL* dotyczące Ochotniczych Straży Pożarnych nie były rozliczane w takiej formie jak określono w *PRiOL*, natomiast rozliczano zadania wpisujące się w realizację celu 2 *PRiOL* ujęte w dokumencie *Cele i kierunki PSP i ksrg na 2015 r. (mierniki M1.4.5. i M1.4.6.)*.

Dowód: akta kontroli str. 365-391 Tom I

Na bieżąco poddawano analizie zadania wpisujące się w realizację celów *PRiOL*, określone w *Celach i kierunkach PSP i ksrg na 2015 r.* Nie przeprowadzono natomiast analiz ryzyka realizacji Programu przez jednostki PSP, uwzględniających zakres i liczbę zadań przewidzianych dla PSP w Programie ze względu na fakt, że prace nad harmonogramem, w którym miał być określony zakres odpowiedzialności dla poszczególnych biur KG PSP nie zostały zakończone.

* * *

VI. Zalecenia i wnioski.

W celu usunięcia nieprawidłowości oraz usprawnienia funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności wnoszę o:

1. Opracowanie i wdrożenie rozwiązań organizacyjnych/proceduralnych gwarantujących skuteczną realizację zadań wynikających z *PRiOL* oraz sprawowanie właściwego nadzoru nad jego realizacją w szczególności w zakresie:
 - a) uzgodnienia i opracowania harmonogramu realizacji *PRiOL*;
 - b) przypisanie konkretnym komórkom organizacyjnym KG PSP zadań związanych z realizacją *PRiOL*;
 - c) wskazanie koordynatora w przedmiotowym przedsięwzięciu.
2. Sporządzenie analizy ekonomiczno-finansowej oraz wynikającego z niej programu wieloletniego rozwoju infrastruktury szkoleniowej Państwowej Straży Pożarnej.
3. Kontynuowanie działań zmierzających do realizacji *PRiOL*, zgodnie z założonymi celami.
4. Zapewnienie skutecznego nadzoru nad realizacją *PRiOL*.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli uprzejmie proszę Pana Komendanta o przedstawienie, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH
i ADMINISTRACJI
Marcin
MARCUSZ BŁASZCZAK

Wykonano w 2 egz.:

Egz. nr 1 – Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej

Egz. nr 2 – aa