

WPLYNEŁO - WYŚLANO
Kancelaria Ogólna KW PSP
w Szczecinie
Dnia 19. 11. 2018
Ilość załączników
Podpis 5032



KOMENDANT GŁÓWNY
PAŃSTWOWEJ STRAŻY POŻARNEJ

BKSW-I-092/10-8/18

Warszawa, 09 listopada 2018 r.

WO+WZ
19-11-2018

mgr inż. R. Piętko
pismo o kontroli
i realizacji wniosków
kontrolno-pokontrolnych
Ak. 11. 2018 r.
st. bryg. Poptawski
DO redirekcji
2018.11.19
+ odp. do
WKRSO

Pan
st. bryg. mgr inż. Jacek Staśkiewicz

Zachodniopomorski Komendant Wojewódzki
Państwowej Straży Pożarnej
w Szczecinie
ul. Firlika 9/14
71-637 Szczecin

Egz. Nr 1

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli w trybie zwykłym, na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹ w związku z art. 9 ust 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej², Zachodniopomorskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej, przeprowadzonej w siedzibie kontrolowanego w Szczecinie, przy ul. Firlika 9/14, w dniach od 17 do 21 września 2018 r., na temat: *Realizacja wniosków i zaleceń z kontroli nt. Wykonywanie przez komendanta wojewódzkiego PSP nadzoru nad działalnością kontrolno-rozpoznawczą komendantów powiatowych (miejskich) PSP.*

W okresie objętym kontrolą stanowisko Zachodniopomorskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP pełnili: do 15 stycznia 2016 r. nadbryg. mgr inż. Henryk Cegiełka, od 16 stycznia 2016 r. st. bryg. mgr inż. Jacek Staśkiewicz.

Kontrolę przeprowadził st. bryg. w st. spocz. mgr inż. Wojciech Pokojski, główny specjalista w Biurze Kontroli, Skarg i Wniosków Komendy Głównej PSP, na podstawie upoważnienia nr 41/2018 z 10.09. 2018 r. znak BKSW-I-092/10-4/18.

Zakres przedmiotowy kontroli obejmował sprawdzenie wykonania wniosków i zaleceń zawartych w wystąpieniu Komendanta Głównego PSP z 19 listopada 2015r. znak BKSW-I-092/14-7/15.

Sprawdzeniu podlegało wykonanie następujących zaleceń i wniosków:

1. Stosownie do wymogu art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy o kontroli w administracji publicznej, odpowiednio do przyjętego tematu i celu kontroli w programach kontroli, ustalać szczegółowy zakres kontroli.

¹ Dz. U. Nr 185, poz. 1092,

² Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.,

2. Zgodnie z art. 16 ust. 3 pkt 4 ww. ustawy w upoważnieniach do kontroli wskazywać szczegółowy zakres kontroli.
3. Doskonalić mierniki kontroli, zwracać uwagę na ich odpowiedni dobór, precyzyjność i kompletność w poszczególnych obszarach ustalonego zakresu kontroli.
4. Zapewnić przestrzeganie spójności ustaleń kontrolnych z tematem, celem i zakresem przedmiotowym kontroli.
5. Niezależnie od przyjętego obowiązku składania informacji po upływie 30. dni, w wystąpieniach pokontrolnych KW PSP stosować zobowiązanie do *składania przez kierownika jednostki kontrolowanej kolejnych informacji, aż do czasu wykonania lub wdrożenia wszystkich uwag, zaleceń i wniosków pokontrolnych.* Wdrożenie do stosowania tej zasady było przedmiotem wniosku KG PSP zawartego w punkcie 3.9. *Informacji o wynikach kontroli w zakresie realizacji zadań kontrolno-rozpoznawczych przez komendantów wojewódzkich PSP z dnia 23 maja 2013 r. znak BKSW-I-092/11-1/13.*

Kontrolą objęto okres od dnia otrzymania wystąpienia, tj. 23 listopada 2015 r. do dnia rozpoczęcia kontroli.

Badania przeprowadzono przy zastosowaniu kryteriów kontroli: legalności, rzetelności i efektywności.

Celem kontroli była ocena wdrożenia do stosowania ww. wniosków i zaleceń usprawniających funkcjonowanie Komendy Wojewódzkiej PSP w Szczecinie, którą uzyskano na podstawie niżej ustalonego stanu faktycznego.

Ocena wyników kontroli.

Badaniu poddano akta wszystkich 14 kontroli przeprowadzonych w okresie od stycznia 2016 r. do dnia rozpoczęcia niniejszej kontroli, przez Zachodniopomorskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP w pionie kontrolno -rozdawnym podległych komend powiatowych i miejskich PSP, spośród których:

- 8 kontroli na temat dotyczący *prawidłowości prowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych* przeprowadzono w KP PSP w: Pyrzycach i Wałczu w 2016 r., Kamieniu Pomorskim, Kołobrzegu i Myśliborzu w 2017 r. oraz Łobzie, Szczecinku i Koszalinie w 2018 r.,
- 4 kontrole na temat dotyczący *realizacji monitoringu pożarowego* przeprowadzono w KP PSP w: Białogardzie, Gryficach, Goleniowie w 2016 r. oraz Gryfinie w 2017 r.,
- 1 kontrolę w KP PSP w Policach, w 2017 r., przeprowadzono w zakresie oceny *realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska,*
- 1 kontrolę, w roku bieżącym, w KP PSP w Drawsku Pomorskim, przeprowadzono w zakresie *planowania czynności kontrolno-rozpoznawczych i realizacji planu kontroli.*

Na podstawie analizy i oceny dokumentacji wyżej opisanych kontroli ustalono, że wdrożono wnioski i zalecenia sprecyzowane w punktach: 1,2 i 5 wystąpienia pokontrolnego.

Wnioski zawarte w punktach 3 i 4 zrealizowano częściowo, a stopień ich wykonania ustalono na ocenę pozytywną z nieprawidłowościami.

W świetle powierzonych obowiązków, odpowiedzialność w KW PSP za niepełną realizację obu wniosków ponosili odpowiednio, Kierownik Komórki ds. Kontroli w zakresie dotyczącym zapewnienia wymagań kontroli ustalonych w ustawie o kontroli w administracji rządowej i standardach wprowadzonych do stosowania przez Kancelarię Prezesa RM oraz Naczelnik Wydziału Kontrolno-Rozpoznawczego w zakresie zapewnienia efektywności kontroli pod względem merytorycznym.

W toku czynności kontrolnych ustalono, co następuje:

Ad.1 W programach kontroli i wystąpieniach pokontrolnych uwzględniano szczegółowe zakresy kontroli.

Ad.2 Stosownie do wymogu art. 16 ust. 3 pkt 4 ww. ustawy, w upoważnieniach do kontroli wskazywano zakresy kontroli.

Ad 3. Wartość mierników powinna odwzorowywać wielkość udziału uchybień i nieprawidłowości w odniesieniu do całej populacji, albo w odniesieniu do określonej próby do kontroli, gwarantującej reprezentatywność danej populacji. Wartość miernika może przyjmować postać liczby, procentu lub mieć postać „zero- jedynekową” (tak/nie, wykonano/ nie wykonano). W oparciu o odpowiednio zdefiniowane mierniki, powinny być określone wielkości ich wartości, do których stosuje się adekwatne oceny (pozytywną, pozytywną z uchybieniami lub nieprawidłowościami albo negatywną). Zatem programy kontroli powinny zawierać opisy wartościowania mierników oraz określać zasady dokonywania ocen w aspekcie wyznaczonych kryteriów kontroli.

W programach kontroli przygotowywanych w KW PSP stosowano jeden sposób wartościowania mierników, nie odpowiadający wymaganiom.

Wykorzystywany wzór miał postać tabel według schematu w następujących układzie kolumn: pierwsza – liczba porządkowa, druga - *zagadnienie wymagające oceny*, trzecia - *miernik*, czwarta - *próg istotności/ ocena/ uwagi*. W pozycji drugiej wpisywano wytypowane zagadnienia do oceny. Pod pozycją: *Miernik*, w dwóch kolumnach wpisywano wyrazy *TAK*, *NIE*. W ostatniej kolumnie pod nazwą: *Próg istotności/ Ocena/Uwagi* - wpisywano wyrażenia o treści typu: *Odpowiedź negatywna i braki formalne (w zakresie wynikającym np. z wskazanego przepisu) zostaną uznane za nieprawidłowość lub w przypadku odpowiedzi negatywnej zagadnienie będzie ocenione negatywnie*. Wyznaczane do oceny zagadnienia najczęściej przybierały treści wielowątkowe. Jak to na przykład miało miejsce w programach kontroli KP PSP w Kamieniu Pomorskim z 23 marca 2017 r.³, Kołobrzegu z 23

³ Dowód: akta kontroli str.:102-103.

czerwca 2017 r.⁴, Myśliborzu z 27 października 2017 r.⁵, Łobzie z 24 maja 2018 r.⁶, gdzie zastosowano takie zapisy jak: lp. 3) *Czy zachowano wymogi formalne (§ 10 rozporządzenia MSWiA w sprawie czynności*) przy sporządzaniu protokołów z czynności kontrolno-rozpoznawczych;* lp. 8) *Czy decyzja administracyjna nie jest dotknięta wadą kwalifikowaną umożliwiającą wszczęcie postępowania w sprawie nieważności decyzji.;* lp. 11) *Czy stanowiska wydane w procedurze, o której mowa w pkt. 6 mają formę określoną w porozumieniu pomiędzy GUNB i KG PSP.* Dla tak sformułowanych zagadnień do oceny, przypisywano wartości mierników w systemie zero-jedynkowym, tj. tak-nie, przyporządkowując oceny w postaci – *odpowieź negatywna uznana będzie za nieprawidłowość/ będzie skutkowała oceną negatywną.*

Opisany sposób typowania zagadnień do zbadania i oceny, a także wartościowania mierników, a przede wszystkim sposób dokonywana oceny wielowątkowych spraw, stosowany w KW PSP, w okresie od 2016 r., uznano za niewymierny. Nie sposób bowiem ocenić w systemie zero-jedynkowym, zagadnień zacytowanych w punktach 3) i 8). Po pierwsze, nie ustalono, jakiej wielkości zbioru ma dotyczyć badanie, tj. całej określonej liczbowo populacji, czy też ustalonej liczbowo próby kontrolnej. Nie sprecyzowano również, przy jakich wartościach miernika, tzn. przy jakich proporcjach liczby lub procentu nieprawidłowości i uchybień do całej zbadanej populacji lub próby, zostaną przyznane określone oceny. Po drugie, w opisany sposób ustalone mierniki powinny mieć zastosowanie do ściśle sprecyzowanych zagadnień do oceny. Wyżej przytoczone zagadnienia mają treść wielowątkową, jak na przykład w punkcie 8). W każdej bowiem decyzji administracyjnej może wystąpić 7 różnych wad kwalifikowanych (art. 156 § 1 Kpa), dających podstawę do jej unieważnienia i w takim też zakresie zagadnień należałoby przeprowadzić kontrolę. Przy czym istotnym warunkiem kontroli jest co najmniej reprezentatywność badań. Zatem kontrola powinna obejmować przynajmniej określoną liczbę (procent) decyzji administracyjnych, na przykład 15 (33 %) spośród wszystkich 45 wydanych w ciągu roku. W tej sytuacji, przewidując możliwość wystąpienia wad kwalifikowanych, w różnych kombinacjach w określonej liczbowo próbie kontrolnej, zastosowanie miernika „tak lub nie” było bezzasadne.

W związku z powyższym, uwzględniając postępowanie w zakresie zgodności doboru zagadnień do oceny w odniesieniu do tematów i zakresów kontroli, wykonanie wniosku jako całości oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

Ad.4 Jak ustalono kontrole wykonywano jednoosobowo, w przeciągu jednodniowych delegacji służbowych. Niewielki czas przewidziany na zrealizowanie czynności kontrolnych w siedzibie podmiotu kontrolowanego, niewątpliwie miał wpływ na zakres i wielkość badań oraz możliwych ustaleń kontrolnych. W konsekwencji, zwłaszcza w odniesieniu do kontroli przeprowadzonych na temat dotyczący - *prawidłowości realizacji czynności kontrolno-rozpoznawczych przez komendantów*

⁴ Dowód: akta kontroli str.:131-132.

⁵ Dowód: akta kontroli str.:145-146.

⁶ Dowód: akta kontroli str.:160-161.

powiatowych i miejskich PSP, stwierdzono brak reprezentatywności badań i udokumentowanych ustaleń kontrolnych. Kontrolami nie obejmowano nie tylko populacji, ale nawet koniecznych w określonych ramach prób kontrolnych.

Biorąc pod uwagę cele, jakie wyznaczano w programach kontroli, na przykład o treści: *Ocena działalności Komendanta Powiatowego PSP w zakresie objętym kontrolą*, aby uzyskać wiedzę dla dokonania pełnej obiektywnej oceny w tym zakresie, badaniami należało obejmować przynajmniej ściśle określone próby kontrolne. Dobór każdej z nich powinien być sprecyzowany w taki sposób, by była ona reprezentatywna dla każdej podlegającej kontroli populacji, czy też zagadnienia. Wystąpienia pokontrolne warunku tego nie spełniały. Brak dostatecznej wielkości zbiorów elementów obejmowanych badaniami w poszczególnych obszarach i zagadnieniach, w większości przypadków, nie dawał uzasadnionych podstaw do dokonania pełnej, rzetelnej, obiektywnej oceny spraw wskazanych w celach kontroli. Należy zważyć, że niewystarczająca wielkość badań dokumentów, nieodzwierciedlająca stanu faktycznego w zakresie skontrolowanych spraw, w określonym przedziale czasu, nie pozwala na ujawnienie rzeczywistych tendencji oraz skali nieprawidłowości, uchybień, czy też odchyleń od obowiązujących norm i przepisów. Zatem też wnioski i zalecenia przyjęte na drodze niepełnych, niemiarodajnych ustaleń, mogły być obarczone błędami lub brakami, pod uwagę należy brać również niedostrzeżenie istotnych faktycznie istniejących nieprawidłowości wymagających korekt lub zastosowania zmian naprawczych. Opisany mankament w działaniu kontrolerów KW PSP uznano za nieprawidłowość. Jego przyczyną, obok zbyt niewielkiego czasu na przeprowadzenie kontroli, było niewątpliwie nieustalenie w programach kontroli zasad doboru i wielkości prób do kontroli.

Z przeprowadzonych badań wynikało na przykład, że na temat dotyczący *oceny działalności komendantów powiatowych i miejskich PSP w zakresie realizacji zadań kontrolno-rozpoznawczych*, kontrolami ze strony KW PSP obejmowano średnio 7 z pośród około 100 spraw przeprowadzonych przez organ PSP.

Na przykład w KP PSP w Kamieniu Pomorskim (wystąpienie pokontrolne z 25 maja 2017 r.⁷), za okres od 1 grudnia 2015 r. do 28 marca 2017 r., badaniu poddano 7 losowo wybranych dokumentacji spośród wykonanych 114 czynności kontrolno-rozpoznawczych, w KP PSP w Łobzie (wystąpienie pokontrolne z 28 sierpnia 2018 r.⁸), za okres od 1 stycznia 2017 r. do 25 maja 2018 r., badaniu poddano 7 losowo wybranych dokumentacji z spośród 87 czynności kontrolno-rozpoznawczych, w KP PSP w Kołobrzegu (wystąpienie pokontrolne z 6 września 2017 r.⁹), za okres od 1 czerwca 2016 do 27 czerwca 2017 r., sprawdzono 7 dokumentacji spośród zrealizowanych wszystkich 111 czynności kontrolno-rozpoznawczych, natomiast w KP PSP w Wałczu (wystąpienie pokontrolne

⁷ Dowód: akta kontroli str.:77-82.

⁸ Dowód: akta kontroli str.:155-157.

⁹ Dowód: akta kontroli str.:126-127.

z 8 czerwca 2016 r.¹⁰), za okres od 1 maja 2015 do 20 kwietnia 2016, 5 dokumentacji spośród 98 czynności kontrolno-rozpoznawczych.

Wobec stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie wypełniania założonych celów kontroli, głównie polegających na braku reprezentatywności badań kontrolnych, biorąc jednocześnie pod uwagę postęp w działaniach związanych z wdrażaniem wniosku w części dotyczącej zapewnienia spójności ustaleń kontrolnych z tematem i zakresem kontroli, wykonanie wniosku oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

Ad.5 W wystąpieniach pokontrolnych Komendanta Wojewódzkiego PSP kierowanych do komendantów powiatowych i miejskich PSP stosowano pouczenie zobowiązujące *do składania przez kierownika jednostki skontrolowanej kolejnych informacji, aż do czasu wykonania lub wdrożenia wszystkich uwag, zaleceń i wniosków pokontrolnych.*

Przeprowadzenie kontroli odnotowano w *Księżce kontroli Komendy Wojewódzkiej PSP w Szczecinie* pod pozycją 1/2018.

Wnioski i zalecenia pokontrolne.

Kierując się powyższymi ustaleniami i ocenami w poszczególnych punktach zakresu przedmiotowego kontroli, przekazuję Panu Komendantowi następujące wnioski i zalecenia do wykonania:

1. Do oceny badanych obszarów i zagadnień w programach kontroli opracowywać odpowiednio dobrane, obiektywne i miarodajne mierniki kontroli.
2. Działalność w zbadanych obszarach i zagadnieniach oceniać w oparciu o precyzyjnie zdefiniowane kryteria opisane w programach kontroli.
3. Poprawić efektywność kontroli poprzez zwiększenie liczby badanych dokumentów w odniesieniu do całych podlegających kontroli obszarów lub zagadnień, w sposób zapewniający reprezentatywność każdej próby, tj. co najmniej 25% wielkości populacji.
4. Zasady doboru i wielkości prób do kontroli opisywać w programach kontroli. Proces doboru próby należy dokumentować w wystąpieniach pokontrolnych.

Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 i art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej proszę Pana Komendanta o złożenie w terminie **do 15 stycznia 2019 r.** informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków i ewentualnie o przyczynach ich nieuwzględnienia, albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Niezależnie od powyższego, należy złożyć następne informacje o ostatecznym wykonaniu kolejno wszystkich zaleceń i wykorzystaniu wniosków pokontrolnych.

Suski

gen. brygadier Leszek SUSKI

Wykonano w 2 egz.:

¹⁰ Dowód: akta kontroli str.:23-25.