



WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI
WNK.DT.III.1611.1.2015.JSz.EW

Bydgoszcz, 09 października 2015 r.

Pan
st. bryg. Tomasz Leszczyński
Kujawsko-Pomorski
Komendant Wojewódzki
Państwowej Straży Pożarnej
ul. Prosta 32
87-100 Toruń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 1 oraz art. 51 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r., poz. 525), art. 1 pkt 1 oraz art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092 – zwanej dalej ustawą o kontroli), w dniach 11, 13-14 i 17.08.2015 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski przeprowadził kontrolę Kujawsko-Pomorskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej (zwanego dalej Komendantem Wojewódzkim), adres: ul. Prosta 32, 87-100 Toruń, zrealizowaną przez J. Sz. – starszego inspektora wojewódzkiego w Wydziale Nadzoru i Kontroli Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy (upoważnienie Nr 518/2015) oraz E. W. – sekretarkę w Wydziale Nadzoru i Kontroli Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy (upoważnienie Nr 517/2015).

Kontrolę przeprowadzono w zakresie planowania i przeprowadzania przez Komendanta Wojewódzkiego kontroli organów i jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej z terenu województwa kujawsko-pomorskiego:

- a) sporządzania okresowych planów kontroli oraz stopnia ich realizacji,
- b) sposobu i trybu dokonywania czynności przedkontrolnych,
- c) sposobu i trybu przeprowadzania kontroli,
- d) sposobu sporządzania dokumentacji z kontroli,
- e) sposobu monitorowania realizacji zaleceń pokontrolnych.

Okres objęty kontrolą: 1.01.2014 r. – 31.12.2014 r.

W wyniku przeprowadzonej kontroli działalność kontrolowana oceniona została **pozytywnie z uchybieniami**.

Oceny dokonano na podstawie następujących ustaleń:

1. W ramach czynności przedkontrolnych, pismem znak jw. z dnia 5 czerwca 2015 r. skierowanym do Komendanta Wojewódzkiego zwrócono się o wskazanie regulacji

prawnych na podstawie których Komendant Wojewódzki przeprowadza kontrole w podległych jednostkach organizacyjnych z terenu województwa kujawsko-pomorskiego - zapytanie dotyczyło zarówno aktów prawa powszechnie obowiązującego, jak i regulacji o charakterze wewnętrznym. Kolejne zapytanie dotyczyło podania liczby kontroli przeprowadzonych w tych jednostkach m. in. w roku objętym kontrolą. W odpowiedzi, pismem z 23 czerwca 2015 r. znak: WO.0760.7.2015 Komendant Wojewódzki wskazał następujące regulacje prawne, na podstawie których prowadzone są kontrole w podległych jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej:

- ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092),
- art. 12 ust. 5 pkt 11 i 12 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1340 ze zm.),
- decyzja nr 65 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wytycznych w zakresie zasad i trybu przeprowadzania kontroli w urzędach obsługujących organy lub w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz. Urz. MSW, poz. 43 ze zm.).

W odniesieniu do ilości kontroli podana została informacja o przeprowadzeniu w 2014 r. 27 kontroli w 14 jednostkach powiatowych i miejskich Państwowej Straży Pożarnej.

2. W okresie objętym kontrolą w jednostce kontrolowanej obowiązywały:
 - a) Regulamin organizacyjny Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Toruniu (zwanej dalej Komendą Wojewódzką) z 18 lutego 2013 r., będący załącznikiem do decyzji Nr 11/2013 Kujawsko-Pomorskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 18 lutego 2013 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Toruniu. Regulamin został zatwierdzony zarządzeniem nr 3 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Toruniu. Zgodnie z powyższym Regulaminem:
 - podczas nieobecności komendanta wojewódzkiego, jego zadania i kompetencje realizuje na podstawie pisemnego upoważnienia zastępca komendanta wojewódzkiego, o którym mowa w § 7 ust. 2 regulaminu (§ 5 ust. 4 Regulaminu),
 - do zadań Wydziału Organizacji i Nadzoru Komendy Wojewódzkiej należy: planowanie i przeprowadzanie kontroli, inspekcji organów oraz jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej z terenu województwa (§ 11 ust. 1 pkt 10 Regulaminu), koordynowanie kontroli i postępowań wyjaśniających prowadzonych przez komórki organizacyjne komendy wojewódzkiej w KP/M PSP na terenie województwa (§ 11 ust. 1 pkt 11 Regulaminu) oraz analiza materiałów z kontroli prowadzonych w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej (§ 11 ust. 1 pkt 12 Regulaminu);
 - b) Regulamin organizacyjny Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Toruniu z października 2014 r., będący załącznikiem do decyzji Nr 44/2014 Kujawsko-Pomorskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 8 października 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Toruniu. Regulamin został zatwierdzony zarządzeniem nr 14 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej

z dnia 7 listopada 2014 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Toruniu. Regulamin jest tożsamy z wyżej wskazanymi treściami Regulaminu z 18.02.2013 r. W § 8 Regulaminu z października 2014 r. – w zakresie zadań wspólnych komórek organizacyjnych Komendy Wojewódzkiej - dodane zostało zadanie przeprowadzania kontroli w podległych jednostkach organizacyjnych województwa kujawsko-pomorskiego (§ 8 ust. 5 pkt 8).

3. Decyzjami: Nr 15/2011 z 5 maja 2011 r. oraz Nr 65/2014 z 27 listopada 2014 r. Komendant Wojewódzki upoważnił zastępców Komendanta Wojewódzkiego do podejmowania decyzji i podpisywania dokumentów z zakresu należącego do kompetencji Komendanta Wojewódzkiego. Zgodnie z § 3 powyższych decyzji, jeżeli komendant Wojewódzki nie może pełnić obowiązków służbowych „(...) jego zadania realizuje zastępca komendanta wojewódzkiego, o którym mowa w § 7 ust. 2 Regulaminu Organizacyjnego Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Toruniu, to jest st. bryg. mgr inż. B. S.”.
4. Aneksami do zakresów czynności przyjętymi do wiadomości i stosowania w dniu 5.09.2014 r. naczelnikowi Wydziału Organizacji i Nadzoru Komendy Wojewódzkiej oraz zastępcy naczelnika tego Wydziału przypisane zostały funkcje odpowiednio: kierownika komórki kontroli oraz kierownika komórki kontroli podczas nieobecności naczelnika Wydziału Organizacji i Nadzoru.
W związku z powyższym, pismem z dnia 14.08.2015 r. zespół kontrolny zwrócił się do Komendanta Wojewódzkiego z zapytaniem, kto w okresie od 1.01.2014 r. do dnia przyjęcia ww. aneksów pełnił w podmiocie kontrolowanym funkcje kierownika komórki do spraw kontroli – w rozumieniu przepisów ustawy o kontroli. W udzielonej w dniu 17.08.2015 r. odpowiedzi Komendant Wojewódzki stwierdził, że w ww. okresie „(...) funkcję kierownika komórki ds. kontroli pełnił Naczelnik Wydziału Organizacji i Nadzoru (...), a przypadku jego nieobecności Zastępca Naczelnika (...). W Komendzie Wojewódzkiej PSP w Toruniu nie funkcjonuje osobna komórka zajmująca się tylko i wyłącznie sprawami kontroli. Zgodnie z zapisami w regulaminie organizacyjnym KW PSP w Toruniu Wydział Organizacji i Nadzoru oprócz szeregu innych zadań, pełni rolę wiodącą w organizowaniu, planowaniu, koordynowaniu i przeprowadzaniu kontroli, w związku z czym przyjęto że stanowi komórkę ds. kontroli. Pracą wydziału kieruje naczelnik, a co za tym idzie pełni on również funkcje kierownika komórki ds. kontroli w rozumieniu przepisów ustawy o kontroli w administracji rządowej. Wprowadzenie aneksów do zakresów czynności miało na celu jedynie ujednoznacznienie kwestii sprawowania funkcji kierownika komórki ds. kontroli”.
Zgodnie z pisemną informacją z 14.08.2015 r. naczelnika Wydziału Kadr Komendy Wojewódzkiej przypisanie funkcji kierownika komórki kontroli dokonano wyłącznie w odniesieniu do naczelnika i zastępcy naczelnika Wydziału Organizacji i Nadzoru Komendy Wojewódzkiej.
5. W odniesieniu do planu kontroli Komendanta Wojewódzkiego na 2014 r. stwierdzono następujące czynności:
 - a) przy piśmie Komendanta Wojewódzkiego z 9.12.2013 r. znak: WO.0331.5.2013 do Komendanta Głównego PSP przekazany został „Plan kontroli jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej województwa kujawsko-pomorskiego na 2014 rok”. Powyższy plan, opatrzony podpisem naczelnika Wydziału Organizacji

i Nadzoru Komendy Wojewódzkiej został zatwierdzony przez Komendanta Wojewódzkiego i zawiera wyszczególnienie 18 kontroli (14 kontroli nazwanych problemowymi oraz 4 kontrole sprawdzające). W planie zawarto dane dotyczące: wskazania jednostki kontrolowanej, rodzaju kontroli, celu, przedmiotu i zakresu kontroli, przewidywanego terminu kontroli oraz wskazania odpowiedniej komórki organizacyjnej Komendy Wojewódzkiej,

- b) przy piśmie Komendanta Wojewódzkiego z 18.12.2013 r. znak: WO.0331.5.2.2013 do Komendanta Głównego PSP przekazany został zmieniony „Plan kontroli jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej województwa kujawsko-pomorskiego na 2014 rok”. Powyższy plan, opatrzony podpisem naczelnika Wydziału Organizacji i Nadzoru Komendy Wojewódzkiej został zatwierdzony przez Komendanta Wojewódzkiego i zawiera wyszczególnienie 17 kontroli (13 kontroli problemowych oraz 4 kontrole sprawdzające). Dodatkowe 2 kontrole w trybie uproszczonym zostały ujawnione w uszczegółowionym terminowo planie kontroli, zatwierdzonym przez Komendanta Wojewódzkiego oraz podpisanym przez naczelnika Wydziału Organizacji i Nadzoru Komendy Wojewódzkiej. Jak wynika z pisma naczelnika Wydziału Kadr Komendy Wojewódzkiej z 11.12.2013 r. zmiana planu dotyczyła wykreślenia z niego 1 jednostki oraz dodania 2 jednostek do przeprowadzenia kontroli w trybie uproszczonym. Wprowadzenie ww. jednostek do planu kontroli spowodowane było pismem zastępcy Komendanta Głównego PSP z 9.12.2013 r. znak: BKSII-II-0330/2-12/13, wnoszącego do komendantów wojewódzkich o dokonanie - w trybie uproszczonym - kontroli w zakresie prawidłowości rozliczania czasu służby strażaków i wypłaty ekwiwalentu za wypracowane nadgodziny oraz prowadzenia naboru do służby w PSP,
- c) przy piśmie Komendanta Wojewódzkiego z 18.03.2014 r. znak: WO.0331.4.2014 do Komendanta Głównego PSP przekazany został zmieniony „Plan kontroli jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej województwa kujawsko-pomorskiego na 2014 rok”. Powyższy plan, opatrzony podpisem naczelnika Wydziału Organizacji i Nadzoru Komendy Wojewódzkiej został zatwierdzony przez Komendanta Wojewódzkiego i zawiera wyszczególnienie 18 kontroli (14 kontroli problemowych oraz 4 kontrole sprawdzające). Dodatkowe 2 kontrole w trybie uproszczonym zostały ujawnione w uszczegółowionym terminowo planie kontroli, zatwierdzonym przez Komendanta Wojewódzkiego oraz podpisanym przez naczelnika Wydziału Organizacji i Nadzoru Komendy Wojewódzkiej. Jak wynika z powyższego pisma Komendanta Wojewódzkiego zmiana dotyczyła dodania do planu kontroli 1 podmiotu w zakresie realizacji zadań kontrolno-rozpoznawczych – w związku z analizą przeprowadzoną przez Wydział Kontrolno-Rozpoznawczy Komendy Wojewódzkiej,
- d) przy piśmie Komendanta Wojewódzkiego z 16.06.2014 r. znak: WO.0331.5.2014 do Komendanta Głównego PSP przekazany został zmieniony „Plan kontroli jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej województwa kujawsko-pomorskiego na 2014 rok”. Powyższy plan, opatrzony podpisem naczelnika Wydziału Organizacji i Nadzoru Komendy Wojewódzkiej został zatwierdzony przez Komendanta Wojewódzkiego i zawiera wyszczególnienie 23 kontroli (21 kontroli problemowych oraz 2 kontrole sprawdzające). Dodatkowe 2 kontrole w trybie uproszczonym zostały ujawnione w uszczegółowionym terminowo planie kontroli, zatwierdzonym przez Komendanta Wojewódzkiego oraz podpisanym przez naczelnika Wydziału Organizacji i Nadzoru Komendy Wojewódzkiej. Jak wynika z powyższego pisma Komendanta Wojewódzkiego zmiana polegała na zaplanowaniu dodatkowych 3 kontroli w zakresie realizacji zadań kontrolno-rozpoznawczych, dodatkowych 4 kontroli w zakresie realizacji zadań szkoleniowych, dokonania podziału na 2 kontrole we wskazanej

jednostce organizacyjnej oraz usunięciu z planu 1 kontroli w zakresie planowania, rozliczania i ewidencjonowania czasu służby i usunięciu 2 kontroli w zakresie prowadzenia archiwum zakładowego i postępowania z materiałami archiwalnymi. Zmiany podyktowane zostały koniecznością dostosowania planu do wymagań określonych w „Celach i kierunkach działania Państwowej Straży Pożarnej i krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na rok 2014”.

Na marginesie zauważyć należy, że sporządzony roczny plany kontroli na 2014 r. posługuje się pojęciem kontroli problemowych. Takie oznaczenie rodzaju kontroli występowało m. in. w art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r., poz. 525), uchylonym od 1.01.2012 r. przez przepisy ustawy o kontroli, która w swojej treści nie posługuje się takim pojęciem rodzaju kontroli. Odwołując się do „Standardów kontroli w administracji rządowej” z 10 lutego 2012 można wskazać (punkt III/5) występowanie kontroli prawidłowości oraz kontroli wykonania zadań.

6. Pismem z 13.08.2015 r. zespół kontrolny wniósł do Komendanta Wojewódzkiego zapytanie o wskazanie przesłanek, w oparciu o które dokonany został wybór określonych jednostek i tematyki kontroli w planie kontroli na 2014 r. oraz wskazanie, czy sporządzenie planu kontroli na rok 2014 poprzedzone zostało dokonaniem analizy ryzyka uzasadniającej m. in. dobór jednostek do kontroli, a także okazanie takiej analizy. W udzielonej odpowiedzi z 17.08.2015 r. Komendant Wojewódzki stwierdził m.in.: „Wybór określonej w planie kontroli na 2014 r. tematyki kontroli następował w oparciu o analizę przeprowadzaną przez poszczególne komórki organizacyjne KW PSP w Toruniu, a także w oparciu o polecenia, zalecenia i wytyczne organów nadrzędnych (...)” wskazując, że:

- wybór tematyki kontrolno-rozpoznawczej oraz dotyczącej szkolenia i doskonalenia pożarniczego i szkolenia członków OSP oraz liczba kontrolowanych podmiotów wynika z treści „Celów i kierunków działania Państwowej Straży Pożarnej i krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na rok 2014”,
- wybór tematyki, zakresu i liczby kontrolowanych podmiotów w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz służby wynikał m.in. z otrzymanych zaleceń i wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym Komendanta Głównego PSP po kontroli przeprowadzonej w 2013 r.,
- wybór tematyki z zakresu postępowania z materiałami archiwalnymi oraz prowadzenia archiwum wynikał z zaleceń przekazywanych przez Komendę Główną PSP na odprawach służbowych pracowników zajmujących się archiwami,
- dobór pozostałych tematów i jednostek do kontroli wynikał z potrzeb zgłaszanych przez komórki organizacyjne Komendy Wojewódzkiej, m in. przez Wydział Kadr, który wskazał tematykę wydawania decyzji kadrowych oraz planowanie, ewidencjonowanie i rozliczanie czasu służby, Wydział Techniczny, który wskazał tematykę prowadzenia dokumentacji eksploatacyjnej pojazdów i sprzętu oraz Wydział Kwatermistrzowski, który wskazał tematykę zamówień publicznych w jednostce prowadzącej inwestycję budowlaną.

W zakresie sporządzenia analizy ryzyka do planu kontroli na 2014 r. Komendant Wojewódzki stwierdził, że „Sporządzenie planu kontroli na rok 2014 poprzedzone zostało dokonaniem analizy, uzasadniającej m.in. dobór jednostek do kontroli. Analizy dokonywały poszczególne komórki organizacyjne KW PSP w Toruniu w oparciu m. in. o wyniki wcześniejszych kontroli, okres jaki minął od ostatniej kontroli, zmiany kadrowe w kontrolowanych jednostkach, skargi, wnioski i inne sygnały o nieprawidłowościach, analizy udzielania zamówień publicznych i wydatkowania

środków publicznych. Dokonane analizy miały jedynie charakter roboczy pozwalający na wytypowanie podmiotów do kontroli i wskazanie tematów, w związku z czym dokumenty te nie były archiwizowane (...)”.

Dodatkowo stwierdzono, że w sytuacji kontroli obejmującej tematykę kontrolno-rozpoznawczą oraz bezpieczeństwa i higieny pracy/służby kolejność podmiotów do kontroli nie odgrywa znaczącej roli w związku z założeniami kontroli każdej z podległych jednostek organizacyjnych co 4 lata, a w przypadku kontroli z zakresu spraw archiwalnych – co 6 lat.

7. Zapytaniem z 13.08.2015 r. skierowanym do Komendanta Wojewódzkiego zespół kontrolny wniósł o udzielenie odpowiedzi w kwestii opracowania w jednostce programu zapewnienia jakości, o którym mowa w punkcie III/3/3.4. „Standardów kontroli w administracji rządowej” z dnia 10 lutego 2012 r. Ponadto zapytanie dotyczyło wykorzystywania przez podmiot kontrolowany zaleceń i treści tych „Standardów” do sporządzania dokumentacji i wykonywania czynności kontrolnych.

W odpowiedzi z 17.08.2015 r. Komendant Wojewódzki stwierdził: *„W Komendzie Wojewódzkiej PSP w Toruniu wdrożono rozwiązania, które mają na celu utrzymywanie poziomu jakości kontroli na wysokim poziomie, jednakże nie opracowano dodatkowego dokumentu stanowiącego program zapewnienia jakości.*

Jednym z elementów wpływających na jakość kontroli jest odpowiednie przygotowanie merytoryczne kontrolerów. W roku 2014 funkcjonariusz odpowiedzialny bezpośrednio za organizowanie i koordynowanie realizacji kontroli brał udział w trzech szkoleniach zewnętrznych organizowanych w formie warsztatów przez Biuro Kontroli, Skarg i Wniosków KG PSP. Łączny czas, jaki przeznaczony był na pogłębianie wiedzy i umiejętności kontrolerskich przekraczał 50 godzin.

Ponadto funkcjonariusze z wydziałów: kontrolno-rozpoznawczego, technicznego, kwatermistrzowskiego, kadr, ośrodka szkolenia, operacyjnego, organizacji i nadzoru (łącznie 7 osób) w dniach 9-10 czerwca 2014 r. brali udział w warsztatach szkoleniowych nt. przygotowanie do kontroli, realizacja postępowania kontrolnego, opracowanie dokumentacji pokontrolnej oraz nadzór nad postępowaniem kontrolnym. Podobna tematyka była również przedmiotem szkolenia wewnętrznego, w ramach rocznego cyklu doskonalenia zawodowego prowadzonego w KW PSP w Toruniu (...)”

W odpowiedzi wskazano również na wiodącą rolę naczelnika Wydziału Organizacji i Nadzoru Komendy Wojewódzkiej w zapewnieniu wysokiej jakości kontroli.

W zakresie stosowania zaleceń i treści ww. „Standardów” Komendant Wojewódzki stwierdził: *„W zakresie sporządzania dokumentacji kontrolnej oraz wykonywanych czynności kontrolnych stosowano zalecenia i treści „Standardów kontroli w administracji rządowej (...).*

Odpowiedź wskazuje, że:

- przy opracowywaniu programu kontroli stosowano standardy opisane w punkcie IV/2/2.3 „Standardów”,
- podczas czynności kontrolnych dokonywano doboru reprezentatywnej próby do kontroli. Zasady doboru próby opisywano w programach kontroli,
- ustalenia kontroli, oceny i uwagi opierano na dowodach kontroli,
- stosowano protokoły oględzin oraz pobieranie pisemnych i ustnych wyjaśnień,
- w kontrolach z 2014 r. nie było potrzeby korzystania z pomocy biegłych,
- oceny, zalecenia i wnioski formułowano w sposób jak najbardziej obiektywny, opierając się na dokonanych ustaleniach kontroli, popartych dowodami. Oceny wynikały z wcześniej ustalonych w programie kontroli kryteriów kontroli oraz mierników.

8. Kontroli poddano 10 postępowań kontrolerskich (ok. 37 % kontroli przeprowadzonych w 2014 r.), których doboru dokonano w oparciu o okazane zestawienie kontroli z tego okresu – według zasady co trzecia kontrola w trybie zwykłym (1, 4, 7, 10, itd.) oraz co druga kontrola w trybie uproszczonym. Okazane zestawienie jest tożsame podmiotowo i tematycznie z ostatecznym rocznym planem kontroli z 16.06.2014 r., z wyjątkiem ujawnienia dodatkowo 2 kontroli o charakterze doraźnym.
9. Stwierdzono, że dokumentacja poszczególnych kontroli zawiera wymaganą ustawą o kontroli dokumentację: program kontroli, upoważnienia do kontroli, oświadczenia o braku okoliczności uzasadniających wyłączenie kontrolera z udziału w kontroli, projekty wystąpień pokontrolnych, wystąpienia pokontrolne lub sprawozdanie z kontroli (tryb uproszczony), informacje podmiotów kontrolowanych o realizacji wniosków i uwag pokontrolnych, wykazy akt kontroli:
- a) programy kontroli zawierały elementy określone w art. 14 ust. 3 pkt 1-6 ustawy o kontroli: oznaczenie jednostki kontrolowanej, zakres kontroli – przedmiot i okres objęty kontrolą, zagadnienia wymagające oceny, termin kontroli, stan prawny oraz wskazówki metodyczne dotyczące sposobu i techniki przeprowadzenia kontroli oraz organizację i harmonogram przeprowadzania kontroli.
Programy zatwierdzane były przez naczelnika Wydziału Organizacji i Nadzoru Komendy Wojewódzkiej,
- b) upoważnienia do kontroli zawierały elementy określone w art. 16 ust. 3 pkt 1-7 ustawy o kontroli: oznaczenie wydającego upoważnienie oraz datę i numer wystawienia, podstawę prawną podjęcia kontroli, imiona i nazwiska oraz stanowiska służbowe kontrolerów, nazwę i adres kontrolowanej jednostki, okres ważności upoważnienia oraz podpis wydającego upoważnienie.
Upoważnienia podpisywane były przez Komendanta Wojewódzkiego lub jednostkowo przez zastępcę Komendanta Wojewódzkiego, działającego z upoważnienia Komendanta Wojewódzkiego.
Jako podstawa prawna, w upoważnieniach wskazywany był wyłącznie art. 16 ust. 1-3 ustawy o kontroli, co oznacza, że upoważnienia nie zawierały takiej podstawy prawnej, z której wprost wynika uprawnienie Komendanta Wojewódzkiego do przeprowadzania kontroli jednostek PSP (art. 6 ust. 5 pkt 1 ustawy o kontroli, art. 12 ust. 5 pkt 11 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej – Dz. U. z 2013 r., poz. 1340 ze zm.).
Na marginesie ustaleń wskazać należy, że w odniesieniu do niektórych upoważnień (np. dla kontroli WO.092.3.1.1.2014) w oznaczeniach upoważnień wskazywana była Komenda Wojewódzka, nie zaś Komendant Wojewódzki.
W pojedynczym przypadku (kontrola WO.092.3.2014) w upoważnieniach nie podano adresu kontrolowanej jednostki,
- c) oświadczenia kontrolerów o braku okoliczności uzasadniających wyłączenie z kontroli opatrywane były notą akceptującą naczelnika Wydziału Organizacji i Nadzoru Komendy Wojewódzkiej.
W pojedynczym przypadku (kontrola WO.092.18.2014) stwierdzono brak w dokumentacji kontroli oświadczenia jednego z kontrolerów – oświadczenie zostało dostarczone z miejsca pracy kontrolera i dołączone do akt sprawy w trakcie kontroli,

- d) nie stwierdzono w dokumentacji kontroli zawiadomienia kierownika jednostki kontrolowanej, o którym mowa w art. 20 ustawy o kontroli.

Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami naczelnika Wydziału Organizacji i Nadzoru Komendy Wojewódzkiej z 11.08.2015 r. „*Plan kontroli wraz z tematyką przedstawiane są kontrolowanym organom, czyli powiatowym/miejskim PSP na odprawach służbowych. Ponadto każdy kontrolowany podmiot jest informowany telefonicznie o planowanym terminie i zakresie przeprowadzania kontroli z co najmniej tygodniowym wyprzedzeniem. Ostateczny termin przeprowadzenia kontroli ustala się w uzgodnieniu z kontrolowanym podmiotem, biorąc pod uwagę okoliczności uniemożliwiające, bądź utrudniające podjęcie kontroli w planowanym terminie*”.

- e) projekty wystąpień pokontrolnych zawierały elementy określone w art. 36 ust. 2 pkt 1-6 ustawy o kontroli; nazwę i adres jednostki kontrolowanej, imiona, nazwiska i stanowiska służbowe kontrolerów, daty rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych, zakres kontroli, ocenę skontrolowanej działalności oraz zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości.

W odniesieniu do niektórych kontroli (np. kontrola WO.092.3.2014, WO.092.8.2014, WO.092.11.2014) w projektach wystąpień pokontrolnych nie wskazywano osób odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości – wskazania takich osób dokonywano dopiero w wystąpieniu pokontrolnym.

Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami naczelnika Wydziału Kadr Komendy Wojewódzkiej (kierownika zespołu kontrolerów w kontroli WO.092.3.2014) „*(...) brak w projekcie wystąpienia pokontrolnego informacji o osobach odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości wynika z interpretacji art. 36 ustawy o kontroli w administracji rządowej. W ust. 1 art. 36 zawarto zapis, że ustalenia dokonane w trakcie kontroli oraz oceny opisuje się w projekcie wystąpienia pokontrolnego. Zespół kontrolny uznał, że wskazanie osób odpowiedzialnych za powstanie nieprawidłowości nie mieści się w ww. pojęciu „ustaleń” i „ocen”, biorąc pod uwagę ust. 2 przedmiotowego art. 36, który nie wymienia wskazywania osób odpowiedzialnych jako elementu projektu wystąpienia pokontrolnego (nie ulega jednak wątpliwości że jest to katalog otwarty elementów które powinien zawierać projekt)*”.

Należy zauważyć, że sytuacja wskazana wyżej uniemożliwia podmiotowi kontrolowanemu wniesienie zastrzeżeń co do poprawności ustalenia dokonanego w tym zakresie (ustalenia osób odpowiedzialnych), bowiem od treści wystąpienia pokontrolnego nie przysługują już środki odwoławcze. Ponadto, działanie takie oznacza wprowadzenie – w stosunku do projektu wystąpienia pokontrolnego - nowych treści do wystąpienia pokontrolnego. Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o kontroli, w przypadku m.in. niezgłoszenia zastrzeżeń (w badanych postępowaniach kontrolnych nie wnoszono zastrzeżeń) sporządza się wystąpienie pokontrolne obejmujące treść projektu wystąpienia pokontrolnego.

Jak wynika z treści projektów wystąpień pokontrolnych oraz wystąpień pokontrolnych, czynności kontrolne dokonywały się w terminach objętych ważnością udzielonych upoważnień. W pojedynczym przypadku (kontrola WO.092.3.2014) Komendant Wojewódzki zastosował tryb określony w art. 16 ust. 4 ustawy o kontroli i przedłużył ważność udzielonych upoważnień. Również w pojedynczym przypadku (kontrola WO.092.18.2014) stwierdzono w projekcie wystąpienia pokontrolnego i wystąpieniu pokontrolnym wskazanie terminu przeprowadzenia kontroli upływającego po okresie ważności udzielonych upoważnień (wskazano przeprowadzenie kontroli w terminie 22.09.-20.10.2014 r., ważność upoważnień do 30.09.2014 r.). Jak wynika z pisemnych wyjaśnień starszego specjalisty w Wydziale Organizacji i Nadzoru Komendy

Wojewódzkiej (kierownika zespołu kontrolerów) z 13.08.2015 r. „W dniu 20 października 2014 r. działając w trybie art. 35 ustawy o kontroli w administracji rządowej, za zgodą kierownika komórki do spraw kontroli, zwróciłem się do Komendanta Powiatowego (...) o złożenie w wyznaczonym terminie dodatkowych pisemnych wyjaśnień dotyczących zakresu kontroli, niezbędnych do sporządzenia wystąpienia pokontrolnego. Tego dnia ponadto odebrałem przygotowane przez kontrolowany podmiot kopie dokumentów. Czynności te nie wymagały przedłużenia ważności upoważnienia wydanego przez Kujawsko-Pomorskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP. W związku z działaniami w trybie art. 35 ustawy w wystąpieniu pokontrolnym wpisano, że kontrola trwała w terminie od 22 września 2014 r. do 20 października 2014 r., pomimo że czynności kontrolne zakończyły się wcześniej – przed upłynięciem terminu wskazanego w upoważnieniu”.

Projekty wystąpień pokontrolnych podpisywane były przez wszystkich członków zespołów kontrolerów oraz przez naczelnika Wydziału Organizacji i Nadzoru Komendy Wojewódzkiej, bądź jednostkowo przez zastępcę naczelnika tego Wydziału.

Projekty wystąpień pokontrolnych zawierały pouczenie o możliwości zgłoszenia do nich zastrzeżeń – w terminie 7 dni roboczych od dnia otrzymania projektu. W odniesieniu do kontrolowanych spraw nie stwierdzono zgłoszenia takich zastrzeżeń,

- f) wystąpienia pokontrolne podpisywane były przez Komendanta Wojewódzkiego lub jednostkowo z upoważnienia Komendanta przez zastępcę Komendanta Wojewódzkiego i zawierały wnioski i zalecenia pokontrolne.

W wystąpieniach pokontrolnych zawierano konkretnie wskazane daty do złożenia przez podmioty kontrolowane informacji o sposobie wykorzystania uwag i podjętych działaniach w celu zrealizowania wniosków i zaleceń pokontrolnych. Stwierdzono, że w odniesieniu do wszystkich wystąpień pokontrolnych, w których zawarto ww. wymóg podmioty kontrolowane złożyły powyższe informacje.

Na marginesie ustaleń wskazać należy, że w niektórych przypadkach (np. kontrola WO.092.3.2014) w oznaczeniu wystąpienia pokontrolnego wskazywano Komendę Wojewódzką, nie zaś Komendanta Wojewódzkiego,

- g) w odniesieniu do postępowań prowadzonych w trybie uproszczonym stwierdzono sporządzenie sprawozdania z kontroli, o którym mowa w art. 52 ust. 4 ustawy o kontroli zawierającego opis ustalonego stanu faktycznego, ocenę tego stanu oraz wnioski wynikające z ustaleń kontroli (kontrola WO.092.20.2014). Sprawozdanie podpisane zostało przez Komendanta Wojewódzkiego. W drugim przypadku kontroli w trybie uproszczonym (kontrola WO.092.3.2014) w trakcie czynności kontrolnych dokonano zmiany trybu kontroli na kontrolę w trybie zwykłym, w związku z czym sporządzony został projekt wystąpienia pokontrolnego, a następnie wystąpienie pokontrolne. Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami z 13.08.2015 r. naczelnika Wydziału Kadr Komendy Wojewódzkiej (kierownika zespołu kontrolerów) „powodem przejścia z trybu uproszczonego kontroli na tryb zwykły był zapis art. 53 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, a dokładnie przesłanka dotycząca naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W trakcie prowadzonej kontroli stwierdzono okoliczności wskazujące na naruszenie dyscypliny finansów publicznych (...). Zespół kontrolerów, po konsultacji (...) postanowił prowadzić kontrole w trybie zwykłym. Ostatecznie z uwagi na znikomy zakres stwierdzonych nieprawidłowości w przedmiotowym zakresie, nie kierowano wniosku na komisję dyscypliny finansów publicznych”.

- h) dla poszczególnych spraw prowadzone były akta kontroli zawierające dokumenty wskazane w art. 54 ust. 2 ustawy o kontroli: wykaz zawartości akt z podaniem numerów stron, upoważnienia do kontroli, oświadczenia kontrolerów o braku okoliczności uzasadniających wyłączenie z kontroli, dowody zgromadzone w trakcie kontroli z protokołami np. oględzin, projekty wystąpień pokontrolnych i wystąpienia pokontrolne bądź sprawozdanie z kontroli oraz odpowiedzi podmiotów kontrolowanych na zalecenia pokontrolne.

Stwierdzono, że dokumentacja kontrolna pozyskana w trakcie kontroli była potwierdzana za zgodność z dokumentacją źródłową.

Akta kontroli były numerowane, z wyjątkiem programów kontroli, projektów i wystąpień pokontrolnych oraz odpowiedzi podmiotów kontrolowanych. Zgodnie z art. 54 ust. 2 pkt 6 ustawy o kontroli akta kontroli obejmują również projekty i wystąpienia pokontrolne oraz sprawozdania, a także – zgodnie z art. 14 ust. 5 tej ustawy – dołącza się do nich program kontroli.

10. Nie stwierdzono nieuzasadnionej przewlekłości w realizacji terminów poszczególnych czynności kontrolnych ujawnionych w harmonogramie programu kontroli. W odniesieniu do niektórych kontroli (np. kontrole WO.092.8.2014, WO.092.16.2014, WO.092.26.2014) w sytuacji możliwości niedochowania terminu na przekazanie projektu wystąpienia pokontrolnego do podmiotu kontrolowanego, dokonywane były zmiany terminu tej czynności poprzez wpisy do harmonogramu nowego terminu przez naczelnika Wydziału Organizacji i Nadzoru Komendy Wojewódzkiej.

Odpowiedzi podmiotów kontrolowanych o realizacji uwag i zaleceń pokontrolnych wpłynęły do Komendanta Wojewódzkiego w terminach wskazanych w wystąpieniach pokontrolnych.

11. W trakcie kontroli, w obecności starszego specjalisty w Wydziale Organizacji i Nadzoru Komendy Wojewódzkiej dokonano przeglądu strony internetowej oraz Biuletynu Informacji Publicznej Komendy Wojewódzkiej pod kątem zawierania informacji o czynnościach kontrolnych dokonywanych przez podmiot kontrolowany. Stwierdzono funkcjonowanie zakładki „kontrole”, w której umieszczono „Sprawozdanie z działalności kontrolnej KW PSP w Toruniu za rok 2012”. W związku z powyższym zespół kontrolny pisemnym zapytaniem z 14.08.2015 r. zwrócił się do Komendanta Wojewódzkiego o powody braku informacji o czynnościach kontrolnych za okres objęty kontrolą. W odpowiedzi Komendanta Wojewódzkiego z 17.08.2015 r. stwierdzono, że *„Nie zamieszczenie informacji o czynnościach kontrolnych dotyczących 2014 r. wynikało z niedopatrzenia. W dniu dzisiejszym uzupełniono stronę BIP zamieszczając sprawozdanie z działalności kontrolnej KW PSP w Toruniu za lata 2013 i 2014 oraz plan kontroli na rok 2015”*.

Stwierdzono umieszczenie takiego sprawozdania za rok 2014 na stronie BIP Komendy Wojewódzkiej.

W wyniku przeprowadzonej kontroli wskazać należy na następujący zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień:

- podstawa prawna wydawanych zezwoleń nie uwzględniająca regulacji prawnych odnoszących się do uprawnień Komendanta Wojewódzkiego do przeprowadzania kontroli jednostek PSP,

- brak systematycznego zamieszczania w BIP informacji dotyczących kontroli realizowanych przez Komendanta Wojewódzkiego,
- zamieszczanie w wystąpieniach pokontrolnych treści z ustaleń kontroli (ustalenie dotyczące osób odpowiedzialnych za nieprawidłowości), które nie zostały ujawnione w treści projektów wystąpień pokontrolnych,
- brak numeracji akt kontroli dotyczących programu kontroli, projektu wystąpienia i wystąpienia pokontrolnego, sprawozdania i odpowiedzi na zalecenia pokontrolne.

Wskazane uchybienia nie wpływają negatywnie na ogólną poprawność funkcjonowania podmiotu kontrolowanego w zakresie i obszarze objętym kontrolą. Uchybienia te mogą zostać usunięte w drodze prostych czynności sanacyjnych (uzupełnienie numeracji akt kontroli), zostać skutecznie wyeliminowane w trakcie kolejnych postępowań kontrolnych (pełne podstawy prawne upoważnień do kontroli, doprowadzenie do zgodności treściowej projektu i wystąpienia pokontrolnego w zakresie wskazywania osób odpowiedzialnych), bądź zostały uwzględnione w trakcie przeprowadzania kontroli (zamieszczenie informacji o kontrolach w BIP).

Jako przyczynę tych uchybień można wskazać zarówno na czynniki wynikające z rutynowych, powtarzalnych czynności dotyczących np. sporządzania dokumentacji związanej z kontrolą, ale również na brak wystarczającej autokontroli przy sporządzaniu dokumentacji kontrolnej, czy brak nadzoru służbowego szczebla kierowniczego nad czynnościami wiążącymi się z kontrolami – w tym wypadku można przypisać kwestie związane np. z brakiem systematycznego zamieszczania informacji publicznej dotyczącej zrealizowanych kontroli. Inną przyczyną może być także sposób interpretacji przepisów dotyczących zasad i trybu przeprowadzania kontroli i sporządzania dokumentacji z kontroli.

Do projektu wystąpienia pokontrolnego z 08.09.2015 r. nie zgłoszono pisemnych zastrzeżeń, wobec czego nie dokonano w nim żadnych sprostowań, skreśleń lub uzupełnień.

W związku z ocenami, uwagami i wnioskami zawartymi w projekcie wystąpienia pokontrolnego oraz niniejszym wystąpieniu, zalecam podjęcie następujących działań, w celu wyeliminowania stwierdzonych uchybień:

- rozważyć opracowanie programu zapewnienia jakości w jednostce,
- rozważyć powiadamianie o terminie kontroli z wykorzystaniem narzędzi komunikacji elektronicznej (np. ePUAP),
- utrzymanie tożsamości treści projektu i wystąpienia pokontrolnego w zakresie wskazywania osób odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości,
- numerowanie całości dokumentacji stanowiącej akta kontroli,
- uzupełnienie podstawy prawnej upoważnień do kontroli o przepisy wskazujące uprawnienia kontrolne Komendanta Wojewódzkiego w stosunku do kontrolowanych podmiotów,
- utrzymanie systematyczności zamieszczania w BIP informacji o kontrolach zrealizowanych przez Komendanta Wojewódzkiego,
- rozważyć utrwalenie dokonanych czynności analizy (w tym analizy ryzyka) służącej do konstruowania rocznych planów kontroli.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden egzemplarz otrzymuje podmiot kontrolowany, a drugi egzemplarz pozostaje w aktach kontroli.

Na podstawie art. 49 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) oczekuję od Pana Komendanta, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych uchybień.

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI