



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-X.1611.5.2016.10

Poznań, 2017 -03- 09

Pan
Andrzej Bartkowiak
Wielkopolski Komendant Wojewódzki
Państwowej Straży Pożarnej
w Poznaniu
ul. Masztalarska 3
61-767 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹, art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej² oraz art. 175 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³, przeprowadzona została w dniach od 30 listopada do 22 grudnia 2016 r. przez Huberta Osowicza – starszego specjalistę oraz Magdalenę Kaim-Hałas – starszego inspektora wojewódzkiego z Wydziału Kontroli, Prawnego i Nadzoru Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu⁴, kontrola w Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu⁵, zwanej dalej „Komendą” lub „KW PSP”.

W związku z powyższym, na podstawie art. 47 ustawy o kontroli w administracji rządowej, przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Przedmiotem kontroli była ocena gospodarowania środkami publicznymi, ocena wykonania dochodów budżetowych, wybrane zagadnienia z zakresu realizacji polityki kadrowej względem członków korpusu służby cywilnej, organizacja przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków oraz realizacja obowiązku określonego przepisami art. 55 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Kontrolą objęto lata 2015 -2016 (do 13 grudnia).

¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.

² Dz. U. z 2011 r. Nr 185 poz. 1092.

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.

⁴ Upoważnienie nr 564/16 z 24 listopada 2016 r.

⁵ ul. Masztalarska 3, 61-767 Poznań.

Komenda w latach 2015 - 2016 (do dnia 30 czerwca) poniosła wydatki w wysokości odpowiednio: 16.174.795,31 zł i 4.551.706,78 zł. Pobrane i zgromadzone dochody wyniosły w 2015 r. – 60.320,60 zł i 2.849,11 zł w roku 2016 (do 10 grudnia). W KW PSP na dzień 1 grudnia 2016 r. zatrudnionych było 99 osób⁶. W badanym okresie przeprowadzono pięć naborów na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej⁷. Łącznie w latach 2015-2016 (do 1 grudnia) wpłynęło 35 skarg⁸. W ww. latach przeprowadzonych zostało sześć⁹ kontroli dotyczących działalności Komendy. W badanym okresie udzielono 21 zamówień publicznych na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰, zwanej dalej „ustawą Pzp”.

Wojewoda Wielkopolski ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, gospodarowanie środkami publicznymi, gromadzenie i terminowość przekazywania pobranych dochodów budżetu państwa, realizację polityki kadrowej względem członków korpusu służby cywilnej, wywiązywanie się z obowiązku przekazywania wojewodzie informacji o wynikach kontroli dotyczących KW PSP, organizację przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków, a także prawidłowe sporządzanie i terminowe przekazywanie sprawozdań budżetowych (Rb-27, Rb-28, Rb-70).

Stwierdzone w ww. obszarach nieprawidłowości polegały na:

- wskazywaniu w ogłoszeniach o naborach zakresu zadań lub wymagań niezgodnych z opisem stanowisk pracy,

⁶ 68 funkcjonariuszy i 31 pracowników niebędących funkcjonariuszami, w tym dwie osoby na zastępstwo.

⁷ Jeden nabór w 2015 r. i cztery nabory w 2016 r. (do 30 listopada).

⁸ 26 skarg w 2015 r. (WO.051.1.15, WO.051.2.15, WO.051.3.15, WO.051.4.15, WO.051.5.15, WO.051.5.15, WO.051.6.15, WO.051.7.15, WO.051.7.15, WO.051.8.15, WO.051.8.15, WO.051.9.15, WO.051.10.15, WO.051.11.15, WO.051.12.15, WO.051.13.15, WO.051.14.15, WO.052.1.15, WO.053.1.15, WO.053.2.15, WO.053.3.15, WO.053.4.15, WO.053.5.15, WO.053.6.15, WO.053.7.15, WO.053.8.15) i dziewięć skarg w 2016 r. Z kontroli wyłączono osiem skarg, które były przedmiotem kontroli przeprowadzonej w dniach od 12 do 16 października 2015 r. przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie.

⁹ Dotyczy kontroli:

- Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie w zakresie sprawowania przez komendantów Państwowej Straży Pożarnej nadzoru nad realizacją zadań z zakresu bezpieczeństwa i higieny służby, obejmującego prowadzenie postępowań powypadkowych,
- Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu w zakresie realizacji projektu pn. „Zakup specjalistycznego sprzętu do zapobiegania i likwidacji skutków klęsk żywiołowych i poważnych awarii środowiskowych dla Woj. Wielkopolskiego”,
- Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie w zakresie organizacji przyjmowania skarg i wniosków,
- Państwowego Inspektora Sanitarnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych – kontrola kompleksowa,
- Najwyższej Izby Kontroli Delegatura w Poznaniu w zakresie oceny wykonania planu finansowego w ramach wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 w części 85/30 województwo wielkopolskie,
- Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w zakresie realizacji projektu pn. „Zakup specjalistycznego wyposażenia do zapobiegania i likwidacji skutków klęsk żywiołowych i poważnych awarii dla jednostek Państwowej Straży Pożarnej z terenu województwa wielkopolskiego”.

¹⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.

- sporządzaniu protokołów z przeprowadzonych naborów niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹¹, zwanej dalej: „ustawą o służbie cywilnej”,
- nieterminowym regulowaniu zobowiązań,
- oznaczeniu spraw w zakresie skarg symbolem klasyfikacyjnym niezgodnym z jednolitym rzeczowym wykazem akt dla Państwowej Straży Pożarnej,
- braku pouczenia o treści art. 239 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹², zwanej dalej „Kpa”, w skargach załatwionych odmownie,
- niewywiązywaniu się z obowiązku powiadomienia strony o przyczynach niezałatwienia sprawy w terminie ze wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy,
- nieewidencjonowaniu w rejestrze skarg i wniosków prowadzonym w Komendzie wszystkich skarg, które wpłynęły do jednostki,
- niepoinformowaniu strony skarżącej o rozstrzygnięciu sprawy, co było niezgodne z art. 237 § 3 Kpa., w myśl którego o sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego.

Wyniki kontroli.

1. W latach 2015-2016 (do 30 listopada) KW PSP przeprowadziła pięć naborów na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej. W przypadku dwóch naborów¹³ (tj. 40% objętych badaniem) zakresy zadań lub wymagania zawarte w ogłoszeniach o naborach były niezgodne z opisami stanowisk pracy, co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o służbie cywilnej.

Wielkopolski Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu, zwany dalej „Komendantem” wyjaśnił, że niespójne zapisy pomiędzy opisem stanowisk pracy a zakresem zadań i wymaganiami zawartymi w ogłoszeniu wynikały z trudności w koordynacji pracy pomiędzy osobami sporządzającymi opis stanowiska pracy a osobą zamieszczającą ogłoszenie.

(Dowód: akta kontroli str. 8-39)

2. W przypadku czterech naborów¹⁴ (tj. 80% objętych badaniem) protokoły z naborów zostały sporządzone niezgodnie z art. 30 ust. 2 pkt. 1 ustawy o służbie cywilnej, tj. nie podano w nich miejsca zamieszkania osób najlepiej ocenionych.

¹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1345 ze zm.

¹² Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.

¹³ Dla dwóch naborów z 2016 r.: ogłoszenie nr 180640 i nr 3366.

¹⁴ Dla 4 naborów w 2016 r.: ogłoszenie nr 180640, nr 1421, nr 3366, nr 4896.

Zgodnie z wyjaśnieniami Komendanta było to spowodowane modyfikacją protokołu wprowadzoną przez osobę realizującą zastępstwo, po czym błąd ten został powielony w kolejnych naborach.

(Dowód: akta kontroli str. 8-39)

3. W jednym przypadku Komenda uregulowała zobowiązanie w kwocie 1.460,49 zł po wyznaczonym terminie płatności¹⁵. Opóźnienie wyniosło jeden dzień.

Z wyjaśnień złożonych przez Komendanta wynika, że faktura została zapłacona jeden dzień po terminie z powodu braku środków finansowych na rachunku bankowym. Ponadto Komendant poinformował, że KW PSP nie została obciążona odsetkami z tytułu nieterminowego uregulowania zobowiązania.

(Dowód: akta kontroli str. 94, 116-127)

4. Analiza skarg i wniosków zarejestrowanych w 2015 r. wykazała, że w dwóch¹⁶ przypadkach (na 26 zbadanych, tj. w 7,7%) pisma Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie z prośbą o wyjaśnienia zostały oznaczone symbolem klasyfikacyjnym 051 Skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio. Natomiast w 2016 r. w jednym przypadku¹⁷ (na 9 zbadanych, tj. w 11,1%) skarga niezawierająca imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego skargę została przypisana do symbolu klasyfikacyjnego 052 Skargi i wnioski przekazane do załatwienia wg właściwości. Było to niezgodne z zarządzeniem nr 21 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 stycznia 2013 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej i jednolitego rzeczowego wykazu akt dla Państwowej Straży Pożarnej¹⁸.

W wyjaśnieniach Komendant poinformował, że w jednym przypadku skarga była rozpatrywana wcześniej bezpośrednio przez KW PSP i w związku z tym uznano, iż pismo otrzymane z Komendy Głównej PSP stanowi część tej samej sprawy, a w drugim przypadku pismo z Komendy Głównej PSP w Warszawie wpłynęło 25 sierpnia 2015 roku, kiedy procedura sprawdzająca była już w toku. W wyjaśnieniach wskazano również, że skarga złożona bez podpisu i adresu została zaklasyfikowana pod symbol 052 jako „skargi i wnioski przekazane do załatwienia wg właściwości” ze względu na wagę podnoszonych w skardze zarzutów i uznanie, że skarga wymaga rozpatrzenia przez organ nadzorujący daną jednostkę ochotniczej straży pożarnej, czyli wójta gminy.

(Dowód: akta kontroli str. 42, 50-84)

¹⁵ Faktura VAT nr MS/113/2015 z 11 grudnia 2015 r.

¹⁶ Dotyczy spraw nr: WO.051.8.15, WO.051.11.15.

¹⁷ Dotyczy sprawy nr: WO.052.3.2016.

Przywołane w wyjaśnieniach argumenty nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ zgodnie z przywołanym zarządzeniem do symbolu 051 należy zaklasyfikować wyłącznie skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio, a anonimy należy klasyfikować do symbolu 053.

5. W 2015 r. w czterech przypadkach¹⁹ (tj. 15,4% objętych badaniem), w których skarga uznana została za bezzasadną nie zawarto pouczenia o treści art. 239 Kpa, co było niezgodne z art. 238 § 1 Kpa.

W złożonych wyjaśnieniach Komendant wskazał, że nieskorzystanie z zastosowania pouczenia o art. 239 Kpa nie działało na niekorzyść strony, a brak pouczenia, o którym mowa w tym artykule nie ma żadnego znaczenia dla sposobu załatwienia sprawy, w szczególności nie ogranicza dalszych ewentualnych działań skarżącego i de facto działa na jego korzyść.

(Dowód: akta kontroli str. 42, 50-84)

Przywołane przez Komendanta w wyjaśnieniach argumenty nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ przepisy art. 238 § 1 Kpa określają, że w każdym przypadku zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać pouczenie o treści art. 239, zgodnie z którym, w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego.

6. W 2015 r. w dwóch przypadkach²⁰ (tj. 7,7% objętych badaniem) odpowiedzi na skargi udzielono po terminie wynikającym z art. 237 § 4 Kpa. Ponadto, w aktach sprawy dotyczących ww. skarg brak było zawiadomień stron o niezałatwieniu sprawy w terminie zgodnie z art. 36 § 1 ww. ustawy.

Z wyjaśnień Komendanta wynika, że powodem opóźnienia była konieczność wnikliwej analizy przedmiotu sprawy i konieczność uzyskania wyczerpującej informacji z jednostki podległej oraz doprecyzowanie przez skarżącego okoliczności sprawy celem dokładnej analizy zdarzeń i udzielenia wyczerpującej odpowiedzi.

(Dowód: akta kontroli str. 42, 50-84)

Odnosząc się do wyjaśnień Komendanta należy zauważyć, że przepisy art. 36 Kpa w sposób jednoznaczny określają, że o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie

¹⁸ Dz. Urz. MSW z 22 lutego 2013 r. poz. 27.

¹⁹ Dotyczy spraw nr: WO.051.8.15, WO.051.9.15, WO.051.10.15, WO.051.13.15.

²⁰ Dotyczy spraw nr: WO.051.9.15, WO.051.10.15.

organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

7. W badanym okresie jedna z 35 rozpatrzonych skarg²¹ (tj. w 2,9% objętych badaniem) nie została odnotowana w rejestrze skarg i wniosków prowadzonym w KW PSP, natomiast dołączona została do skargi wcześniej już zarejestrowanej.

W wyjaśnieniach Komendant poinformował, że złożona skarga została rozpatrzona i udzielono odpowiedzi, a ponieważ dotyczyła ona tych samych zagadnień wcześniej już rozpatrywanych, to rozpisywanie przedmiotowo jednej skargi na dwie pozycje w rejestrze skarg i wniosków uznano za niecelowe.

(Dowód: akta kontroli str. 42, 50-84)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ każda ze skarg wniesiona została przez różne strony. Ponadto przyjęty sposób postępowania może doprowadzić do sytuacji, w której skarga załączona do innej sprawy pozostanie bez rozpatrzenia, co będzie stanowiło naruszenie art. 237 Kpa.

8. W 2015 r. w jednym przypadku²² (tj. w 3,8% objętych badaniem) w rejestrze skarg i wniosków w kolumnie „Imię i nazwisko wnoszącego”, jako stroną skarżącą wskazano Prezesa Zarządu Oddziału Powiatowego Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP w Poznaniu, natomiast informację o rozstrzygnięciu sprawy przekazano Naczelnikowi Ochotniczej Straży Pożarnej w Mosinie, co było niezgodne z art. 237 § 3 Kpa, w myśl którego o sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego.

Z wyjaśnień złożonych przez Komendanta wynika, że skarga Prezesa Zarządu Oddziału Powiatowego ZOSP RP w Poznaniu została odnotowana w rejestrze skarg i wniosków, a pismo złożone przez Naczelnika Ochotniczej Straży Pożarnej w Mosinie potraktowano jako kolejne pismo w sprawie i zostało ułożone w teczkę zachowując ciąg chronologiczny sprawy. Jednocześnie Komendant wskazał, że wiedział o działaniu ww. osób w porozumieniu.

(Dowód: akta kontroli str. 42, 50-84)

Nie można uwzględnić złożonych wyjaśnień, ponieważ zgodnie z art. 237 § 3 Kpa o sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego.

²¹ Dotyczy sprawy nr: WO.051.7.15.

²² Dotyczy sprawy nr: WO.051.9.15.

Ponadto stwierdzono, że w latach 2015 – 2016 w KW PSP przeprowadzonych zostało sześć kontroli dotyczących jej działalności. Informacje o wynikach przedmiotowych kontroli przekazane były Wojewodzie Wielkopolskiemu w terminach od 1 dnia do aż 284 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego (podpisania informacji pokontrolnej lub otrzymania protokołu).

Komendant w złożonych wyjaśnieniach podał, że ustawa nie określa, w jakim terminie te informacje mają być przekazywane, a rozbieżności w terminach przekazywania ww. informacji wynikają przede wszystkim z braku w Komendzie dedykowanej komórki ds. kontroli. Ze złożonych wyjaśnień wynika, że koordynacją i nadzorem nad działalnością kontrolną zajmuje się przede wszystkim Wydział Organizacji i Nadzoru, natomiast zdarza się, że wystąpienia pokontrolne przechowywane są w innych komórkach organizacyjnych według właściwości merytorycznej.

(Dowód: akta kontroli str. 41, 85-92)

Na podkreślenie zasługuje fakt, że przekazywanie informacji o wynikach kontroli z tak dużym opóźnieniem uniemożliwia Wojewodzie Wielkopolskiemu, jako zwierzchnikowi rządowej administracji zespolonej w województwie realizację zadania polegającego na kierowaniu i koordynowaniu jej działalnością oraz zapewnianiu warunków skutecznego jej działania.

Biorąc pod uwagę oceny zawarte w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym wnoszę o:

1. Sporządzanie ogłoszeń o naborze zgodnych z opisem danego stanowiska stosownie do wymagań wynikających z art. 28 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o służbie cywilnej.
2. Sporządzanie protokołów z przeprowadzonych naborów zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt. 1 ustawy o służbie cywilnej.
3. Terminowe regulowanie zobowiązań.
4. Oznaczanie spraw symbolem klasyfikacyjnym zgodnym z zarządzeniem nr 21 Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie instrukcji kancelaryjnej i jednolitego rzeczowego wykazu akt dla Państwowej Straży Pożarnej.
5. Zamieszczanie w skargach uznanych za bezzasadne pouczenia o treści art. 239 Kpa.
6. Informowanie strony o niezałatwieniu sprawy w terminie o przyczynach jej niezałatwienia i wskazywanie nowego terminu na jej załatwienie, zgodnie z art. 36 Kpa.
7. Rzetelne ewidencjonowanie w rejestrze skarg i wniosków prowadzonym w Komendzie skarg, które wpłynęły do jednostki.

8. Informowanie strony skarżącej o rozstrzygnięciu sprawy, zgodnie z art. 237 § 3 Kpa.

Proszę o przekazanie informacji o sposobie wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
Wicewojewoda Wielkopolski
Marlena Małąg