



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marek Opiola

KPB.410.002.04.2019

bryg. Andrzej Bartkowiak
Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej
Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej
00-463 Warszawa, ul. Podchorążych 38

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/039 - Szkolenie i doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy służb podległych MSWiA

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka
kontrolowana

Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie (dalej: KG PSP),
ul. Podchorążych 38, 00-463 Warszawa.

Kierownik jednostki
kontrolowanej

brygadier Andrzej Bartkowiak, Komendant Główny PSP, od 5 grudnia 2019 r.
Poprzednio Komendantem Głównym PSP był, w okresie od 22 grudnia 2015 r.
do 4 grudnia 2019 r., gen. brygadier Leszek Suski.

Zakres przedmiotowy
kontroli

1. Analizy, opracowania koncepcyjne i wydane akty prawne w zakresie polityki kadrowej służby.
2. Analizy, opracowania koncepcyjne i wydane akty prawne w zakresie systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej (dalej: PSP) oraz ich związek z wymaganiami w zakresie kwalifikacji funkcjonariuszy.
3. Analizy, opracowania koncepcyjne i wydane akty prawne ustalające rolę i zadania szkół PSP w zakresie szkolenia funkcjonariuszy na rzecz PSP i bezpieczeństwa wewnętrznego.
4. Infrastruktura i wyposażenie naukowo-dydaktyczne KG PSP, jednostek terenowych i szkół PSP.
5. Planowanie, organizacja i realizacja szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy w okresie objętym kontrolą.
6. System finansowania PSP i szkół PSP oraz jego zgodność z koncepcją szkolenia w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego i potrzebami służby i szkół.
7. Powołanie oraz planowanie i realizacja działań przez koordynatora ratownictwa medycznego PSP.

Okres objęty kontrolą

1 stycznia 2018 r. – 25 października 2019 r. oraz dokumenty wytworzone wcześniej, niezbędne dla realizacji celu kontroli.

Podstawa prawna
podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Kontrolerzy

1. Zbigniew Włodarczyk – główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KPB/43/2019 z dnia 31 maja 2019 r.
2. Dominik Zimny – doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/64/2019 z dnia 28 sierpnia 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2, 2365-2366)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej zorganizował adekwatny do potrzeb system kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego w PSP oraz zapewnił prawidłowe funkcjonowanie szkół pożarniczych. Kształcenie, szkolenie i doskonalenie zawodowe prowadziła kadra dydaktyczna o odpowiednich kwalifikacjach, a szkoły i ośrodki szkolenia PSP posiadały adekwatną infrastrukturę szkoleniową.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Prawidłowa organizacja procesu szkolenia pozwalała na objęcie doskonaleniem wszystkich funkcjonariuszy, a zakres realizowanych szkoleń umożliwiał właściwe przygotowanie ich do realizacji powierzonych im zadań. NIK zwraca uwagę jednak na relatywnie długi czas oczekiwania nowo przyjętych strażaków na skierowanie na szkolenie podstawowe w zawodzie strażak, wynoszący 60 dni i więcej. W tym okresie oczekujący na szkolenie strażacy nie mogli uczestniczyć w działaniach ratowniczych, mimo że większość z nich pełniła służbę w jednostkach ratowniczo-gaśniczych PSP. Zdaniem NIK taki długi okres oczekiwania nie sprzyjał efektywnemu wykorzystaniu nowo przyjętych do służby strażaków. NIK zwraca również uwagę na stwierdzone przypadki nierzetelności w sporządzaniu i aktualizacji kart zgłoszenia na szkolenie przez jednostki terenowe PSP, co nie sprzyjało racjonalizacji procesu planowania i organizacji tego szkolenia.

Komendant Główny PSP powołał koordynatora ratownictwa medycznego służby PSP (dalej: „koordynator PSP”) oraz zapewnił organizację szkoleń w zakresie ratownictwa medycznego i egzaminów potwierdzających (recertyfikacyjnych) posiadane przez funkcjonariuszy umiejętności. Koordynator PSP oprócz działań związanych z nadzorem nad działalnością koordynatorów ratownictwa medycznego w zakresie szkolenia, brał udział w inspekcjach jednostek PSP, podczas których ocenił stopień przygotowania strażaków w dziedzinie ratownictwa medycznego. W ocenie NIK celowym było również wskazanie koordynatorów ratownictwa medycznego PSP na poziomie powiatów. Natomiast, jako nierzetelne działanie należy uznać zwłokę w sporządzaniu i zatwierdzaniu sprawozdań z realizacji planu szkoleń za 2017 i 2018 r. oraz planów szkoleń na 2018 i 2019 r. w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy w jednostkach organizacyjnych PSP. Zwłoka ta skutkowała tym, że koordynator ratownictwa medycznego MSWiA nie posiadał rzetelnej wiedzy dotyczącej stanu wyszkolenia funkcjonariuszy PSP w przedmiotowym zakresie, co z kolei uniemożliwiało właściwe zaplanowanie szkoleń w zakresie ratownictwa medycznego. Plan szkoleń na 2018 r. w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy w jednostkach organizacyjnych PSP został sporządzony i zaakceptowany 2 lipca 2019 r., tj. po sześciu miesiącach od zakończenia roku 2018, w którym ten plan miał być realizowany. Natomiast plan szkoleń na 2019 r. został sporządzony i zaakceptowany również 2 lipca 2019 r., tj. po sześciu miesiącach od początku roku 2019.

Komendant Główny PSP prawidłowo sprawował nadzór nad realizacją kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego w PSP. W szczególności na pozytywną ocenę zasługuje prowadzenie analiz potencjału szkoleniowego szkół PSP i ośrodków szkolenia w komendach wojewódzkich PSP, na podstawie których formułowano wnioski mające na celu poprawę procesu kształcenia i szkolenia. Umożliwiało to podejmowanie inicjatyw w celu dalszego usprawnienia systemu szkolenia. Wprowadzono nowe „Zasady doskonalenia zawodowego w PSP” oraz „Zasady nadzoru dydaktycznego nad realizacją programów kształcenia, szkolenia i doskonalenia”, a także utworzono Centralną Listę Potrzeb Szkoleniowych do kształcenia w zawodzie strażak.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. System szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy PSP.

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą system szkolenia w PSP obejmował kształcenie⁴, szkolenie (w tym szkolenie specjalistyczne) oraz doskonalenie zawodowe. Kształcenie w zawodzie strażak, zgodnie z art. 16a ust. 4e ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej⁵ prowadziły szkoły PSP, a wiodącą placówką była Szkoła Podoficerska PSP w Bydgoszczy. Kształcenie w zawodzie technik pożarnictwa, realizowały: Szkoła Aspirantów PSP w Krakowie (SA PSP w Krakowie), Szkoła Aspirantów PSP w Poznaniu (SA PSP w Poznaniu) oraz Centralna Szkoła PSP w Częstochowie⁶. Kształcenie inżynierów pożarnictwa odbywało się w Szkole Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie (SGSP)⁷, w ramach służby kandydackiej na studiach stacjonarnych I stopnia oraz na studiach niestacjonarnych I stopnia dla strażaków w służbie stałej. Szkolenia w PSP realizowały szkoły PSP oraz 17 ośrodków szkolenia w komendach wojewódzkich PSP (dalej: ośrodki szkolenia KW PSP). Szkolenie podstawowe dla każdej z dziedzin ratownictwa realizowały ośrodki szkolenia KW PSP. Natomiast szkolenia specjalistyczne realizowane były w oparciu o bazę dydaktyczną i poligonową szkół PSP oraz siedmiu wybranych ośrodków szkolenia. Ponadto realizowano szkolenie i doskonalenie dyżurnych stanowisk kierowania w SA PSP w Krakowie oraz ośrodku szkolenia KW PSP w Warszawie⁸. Doskonalenie zawodowe w PSP realizowane było w oparciu o „Zasady organizacji doskonalenia zawodowego w Państwowej Straży Pożarnej” zatwierdzone przez Komendanta Głównego PSP w dniu 1 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 805-806)

W 2015 r. w KG PSP opracowano Program rozwoju szkół i ośrodków szkolenia Państwowej Straży Pożarnej na lata 2015-2020. W ramach przedmiotowego Programu, w okresie objętym kontrolą, wprowadzono „Zasady doskonalenia zawodowego w PSP”, dokonano podziału kompetencji w realizacji szkoleń specjalistycznych między szkołami PSP i ośrodkami szkolenia KW PSP, przygotowano skrypty i prezentacje do szkoleń z poszczególnych dziedzin ratowniczych (31 pozycji), utworzono na stronie internetowej ogólnodostępną bazę wiedzy, umożliwiającą ciągły dostęp do aktualnych materiałów dydaktycznych. Wszystkie szkoły PSP i ośrodki szkolenia KW PSP zostały wyposażone w mobilny wielofunkcyjny trener do gaszenia pożarów wewnętrznych, a w Szkole Aspirantów PSP w Poznaniu powstał trener do ratownictwa kolejowego.

W kontrolowanym okresie Komendant Główny PSP przeprowadził analizy funkcjonowania szkół PSP i ośrodków szkolenia w KW PSP pod kątem struktury etatowej, kwalifikacji kadry zatrudnionej i pełniącej służbę w poszczególnych

³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Kształcenie to nabywanie kwalifikacji do wykonywania zawodów strażaka, technika pożarnictwa oraz inżyniera pożarnictwa uprawniające do zajmowania stanowisk oficerskich, aspiranckich, podoficerskich i szeregowych w Państwowej Straży Pożarnej określonych rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie stanowisk służbowych w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. poz. 724).

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1372 ze zm.

⁶ Kształcenie w zawodzie technik pożarnictwa realizowane było jako kształcenie strażaków w służbie kandydackiej w formie szkolnej, zaś dla strażaków w służbie stałej w formie kwalifikacyjnych kursów zawodowych.

⁷ SGSP została utworzona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 1982 r. w sprawie utworzenia Szkoły Głównej Służby Pożarniczej (Dz. U. Nr 3, poz. 21), działa na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1668 ze zm.) oraz statutu. SGSP jest jednocześnie jednostką organizacyjną Państwowej Straży Pożarnej, działającą na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1499, ze zm.), dalej zwaną również „ustawą o PSP”.

⁸ Z siedzibą w Pionkach.

jednostkach, działalności dydaktycznej oraz obciążenia godzinowego kadry dydaktycznej⁹. Analizy zawierały stosowne wnioski i rekomendacje. Komendant Główny PSP decyzją Nr 62 z dnia 15 grudnia 2017 r. powołał zespół, którego zadaniem było przeprowadzenie analizy porównawczej zadań realizowanych przez poszczególne ośrodki szkolenia oraz analizy funkcjonujących w ośrodkach rozwiązań organizacyjnych. W wyniku przeprowadzonej analizy wypracowano projekt modelowego regulaminu organizacyjnego oraz minimalnego standardu wyposażenia ośrodka szkolenia komendy wojewódzkiej PSP. Projekty tych uregulowań nie zostały, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, wprowadzone w życie, ponieważ - jak wyjaśnił Komendant Główny PSP - przedstawione przez Biuro Prawne i Biuro Kadr KG PSP zastrzeżenia i propozycje zmian do zapisów modelowego regulaminu spowodowało konieczność podjęcia dalszych prac nad ostateczną treścią dokumentu. Ponadto nowy zakres zadań, związanych z wprowadzeniem „Zasad organizacji doskonalenia zawodowego w PSP” oraz przygotowywaniu w związku z ich zapisami procesy cykli podsumowujących doskonalenie zawodowe, wymagają również dalszych prac nad ustaleniem minimalnego standardu wyposażenia ośrodków szkolenia komend wojewódzkich PSP.
(dowód: akta kontroli str. 6-180, 369-432, 475-516, 583-652, 738-775, 932-934, 940-942, 1268-1274, 1299-1318, 1319-1347)

1.2. Komendant Główny PSP wydał wewnętrzne uregulowania związane z realizacją kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego w PSP oraz funkcjonowania szkół pożarniczych tj:

- Zasady organizacji doskonalenia zawodowego w Państwowej Straży Pożarnej;
- Zasady organizacji kwalifikacyjnych kursów zawodowych w szkołach Państwowej Straży Pożarnej kształcących w zawodzie technik pożarnictwa;
- Zasady organizacji nadzoru dydaktycznego nad realizacją programów kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego zatwierdzonych przez komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej;
- Zasady prowadzenia działalności wydawniczej z zakresu kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego w Państwowej Straży Pożarnej;
- Zasady wyposażania i wykorzystania komór dymowych w Państwowej Straży Pożarnej;
- Poradnik dla prowadzących zajęcia, czyli od laika do dobrego dydaktyka;
- Kształcenie pożarnicze – Podręczny Niezbędny Metodyczny.

Oprócz powyższych uregulowań, w PSP funkcjonowały zasady organizacji ratownictwa wysokościowego, wodnego, technicznego, medycznego, chemicznego i ekologicznego oraz działań poszukiwawczo-ratowniczych, których regulacje dotyczą również kwestii szkoleniowych, w szczególności w zakresie minimalnych kwalifikacji i ukończonych szkoleń przez ratowników, a także zasad nadawania stopni instruktorskich i przeprowadzania egzaminów.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 228-254, 369-432, 517-582, 653-694, 943-952, 1568-1571)

1.3. Potrzeby w zakresie kształcenia w zawodach regulowanych takich jak strażak, technik pożarnictwa oraz inżynier pożarnictwa, studiów podyplomowych, różnego rodzaju szkoleń i kursów dedykowanych funkcjonariuszom PSP oraz doskonalenia zawodowego, jak i zasady ich przeprowadzania realizowane były na podstawie:

- ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej;
- rozporządzenia MSWiA z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie trybu kierowania

⁹ Opracowano następujące dokumenty: Analiza funkcjonowania szkół PSP (2018 r.), Analiza funkcjonowania ośrodków szkolenia w komendach wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej (2018 r.), Analiza kadrowa ośrodków szkolenia w komendach wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej (2019 r.), Analiza funkcjonowania ośrodków szkolenia w komendach wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu, Łodzi, Warszawie i Opolu (2018 r.), Analiza obciążenia godzinowego kadry ośrodków szkolenia w komendach wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej na terenie kraju (2019 r.).

- strażaków Państwowej Straży Pożarnej na przeszkolenie zawodowe¹⁰;
- rozporządzenia MSWiA z dnia 8 listopada 2018 r. w sprawie limitu przyjęć na kierunki studiów dla strażaków Państwowej Straży Pożarnej¹¹;
- rozporządzenia MSWiA z dnia 19 kwietnia 2006 r. w sprawie opiniowania służbowego strażaka Państwowej Straży Pożarnej;
- Zasad organizacji doskonalenia zawodowego w Państwowej Straży Pożarnej¹²;
- Zasad organizacji ratownictwa w poszczególnych dziedzinach ratowniczych w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym¹³ (dalej ksrg).

W PSP potrzeby szkoleniowe dla funkcjonariuszy określane były poprzez analizy kadrowe realizowane w komendach wojewódzkich PSP oraz na szczeblu centralnym w Komendzie Głównej PSP, szkołach PSP oraz Centralnym Muzeum Pożarnictwa i Centrum Naukowo-Badawczym Ochrony Przeciwpowodzi.

Na kształcenie w zawodzie inżynier pożarnictwa, które realizowała SGSP, obowiązywały limity przyjęć na dany rok akademicki. Nabór na studia stacjonarne I stopnia dla strażaków w służbie kandydackiej oraz na studia niestacjonarne I stopnia dla strażaków w służbie stałej odbywały się zgodnie z zapisami Uchwały Senatu SGSP, przy czym warunki rekrutacji na studia dla strażaków w służbie kandydackiej zatwierdzał Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (Minister SWiA). Nabór na kształcenie dzienne prowadziła Wydziałowa Komisja Rekrutacyjna w SGSP, natomiast w zakresie kształcenia zaocznego, Biuro Szkolenia KG PSP przy współpracy z SGSP.

Jak wyjaśnił Komendant Główny PSP metodyka rozdziału miejsc przygotowywana była w oparciu o liczbę etatów oficerskich wynikających z regulaminów organizacyjnych poszczególnych komend wojewódzkich PSP w stosunku do liczby oficerów pełniących służbę. W roku akademickim 2018/19 limit wyniósł 215 miejsc.

W celu nabycia kwalifikacji do zajmowania stanowisk oficerskich przez osoby, które w ramach ścieżki rozwoju zawodowego ukończyły studia cywilne oraz uzyskały kwalifikacje w zawodach strażaka i technika pożarnictwa, w SGSP realizowane było przeszkolenie zawodowe w formie studiów podyplomowych 2-semesteralnych dla strażaków posiadających tytuł zawodowy technik pożarnictwa i 4-semesteralnych dla strażaków posiadających kwalifikacje w zawodzie strażak. Ponadto SGSP realizowało w formule 2-semesteralnej przeszkolenie zawodowe przygotowujące kadrę do zajmowania stanowisk oficerskich, na których wymagane są kwalifikacje do kierowania działaniami ratowniczymi. Zadaniem tych studiów było osiągnięcie tych samych efektów kształcenia, które zostały określone dla zawodu inżynier pożarnictwa w zakresie kierowania działaniami ratowniczymi. Limity przyjęć na przeszkolenie zawodowe na dany rok ustalał Komendant Główny PSP w porozumieniu z Rektorem-komendantem SGSP¹⁴, a wynikały one z potrzeb kadrowych oraz możliwości organizacji studiów przez SGSP. Limity przyjęć na przeszkolenie zawodowe w 2018 r. i 2019 r. ustalono na 90 osób w każdym roku.

Komendanci szkół PSP kształcących w zawodzie technik pożarnictwa określali możliwości poszczególnych szkół w zakresie prowadzenia kształcenia dziennego oraz kwalifikacyjnych kursów zawodowych na dany rok szkolny. Na podstawie informacji ze szkół oraz polityki kadrowej, Komendant Główny PSP określał globalne limity przyjęć na dany rok szkolny. W roku szkolnym 2018/19 limit miejsc dla PSP wyniósł 510 miejsc, natomiast na kształcenie dzienne po 100 osób w każdej szkole.

(dowód: akta kontroli str. 778-782)

¹⁰ Dz.U. poz. 2084.

¹¹ Dz.U. poz. 2183.

¹² Zamieszczone na stronie internetowej KG PSP.

¹³ Jw.

¹⁴ Zgodnie z art. 36 ust.12 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej.

Nabór na kształcenie w zawodzie strażak¹⁵, prowadziły szkoły PSP. Wiodącą placówką w tym zakresie była Szkoła Podoficerska PSP w Bydgoszczy (SP PSP w Bydgoszczy). W ramach tej formy kształcenia nie określano limitów przyjęć. Szkolenia realizowane były zgodnie z potrzebami wynikającymi z przyjęć do służby w PSP. W przypadku zwiększonego zapotrzebowania na szkolenia podstawowe w zawodzie strażak i braku możliwości zorganizowania dodatkowych szkoleń w SP PSP w Bydgoszczy, na bazie pozostałych szkół PSP uruchamiane były dodatkowe szkolenia.

Od dnia 1 kwietnia 2018 r. Komendant Główny PSP wprowadził¹⁶ obowiązek zgłaszania potrzeb w zakresie szkolenia podstawowego w zawodzie „strażak” wyłącznie do SP PSP w Bydgoszczy, gdzie utworzono centralny rejestr potrzeb szkoleniowych. Zgłoszenia podlegające tzw. kolejkowaniu, dokonywane były za pomocą zestandaryzowanych formularzy i wprowadzane na „Centralną Listę Potrzeb Szkoleniowych”. Komendant Główny PSP ustalił m.in., że warunkiem optymalnego funkcjonowania procesu rekrutacji było zgłaszanie przez jednostki organizacyjne PSP tylko potrzeb potwierdzonych, realnych i konkretnych. O ewentualnych zmianach uprzednio zgłoszonych potrzeb należało każdorazowo informować SP PSP w Bydgoszczy.

(dowód: akta kontroli str. 778-782, 1274-1298)

W toku kontroli w SP PSP w Bydgoszczy pozyskano kopię „Centralnej Listy Potrzeb Szkoleniowych”, wg jej stanu na dzień 2 sierpnia 2019 r. Po analizie tej listy stwierdzono, że dane o osobach będących w trakcie naboru lub przyjętych do służby były niepełne. Z informacji uzyskanych ze wszystkich KW PSP wynikało, że dane z 19 jednostek PSP były niezgodne ze zgłoszeniami, a 25 jednostek PSP nie wysyłało na bieżąco informacji o zmianach w uprzednio zgłoszonych potrzebach.

Odnosnie wyposażenia Komendanta SP PSP w Bydgoszczy w stosowne kompetencje, np. pozwalające na egzekwowanie informacji niezbędnych do właściwego prowadzenia Centralnej Listy Potrzeb Szkoleniowych, Komendant Główny PSP wyjaśnił, że właściwym do sprawowania kontroli nad działalnością jednostek organizacyjnych PSP, a co za tym idzie do egzekwowania właściwej realizacji przez te jednostki przydzielonych im zadań, jest Komendant Główny PSP. W przypadku pojawienia się jakiegokolwiek problemu związanego z realizacją procesu naboru, w tym nieprzestrzeganiem przez jednostki organizacyjne ustalonych zasad obowiązujących przy zgłaszaniu zapotrzebowania, Komendant SP PSP w Bydgoszczy, jako kierownik jednostki organizacyjnej bezpośrednio podległej Komendantowi Głównemu PSP, powinien był o takim problemie poinformować jednostkę nadrzędną – Komendanta Głównego PSP, który to po przeprowadzeniu analizy problemu przez Biuro Szkolenia podjąłby stosowne działania. Komendant Główny PSP wyjaśnił również, że konieczność zwiększenia nadzoru przez kierowników jednostek organizacyjnych PSP nad przestrzeganiem wymagań dotyczących zgłaszania potrzeb na szkolenie podstawowe w zawodzie strażak, w tym prawidłowością i rzetelnością wypełniania kart zgłoszenia zapotrzebowania na szkolenie, omówiono na naradzie służbowo-szkoleniowej dla komendantów szkół PSP oraz naczelników ośrodków szkolenia w komendach wojewódzkich PSP, która odbyła się w dniach 13-14 grudnia 2018 r. Notatkę zawierającą ustalenia i wnioski z tej narady przekazano komendantom wojewódzkim PSP i komendantom szkół PSP.

Komendant Główny PSP wyjaśnił ponadto, że „...przyjęta procedura w zakresie organizacji i realizacji naboru na szkolenia podstawowe w zawodzie strażak nie wymaga, aby Biuro Szkolenia KG PSP miało możliwość bieżącego dostępu do szczegółowych danych (imienny wykaz osób), które zawiera Centralna Lista Potrzeb Szkoleniowych. Uznano, że do prowadzenia nadzoru nad procesem naboru na

¹⁵ Zgodnie z art. 16a ust. 4e ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1372 ze zm.).

¹⁶ Pismem nr BS I 1402/4 2/18 z dnia 21 marca 2018 r.

szkolenie podstawowe w zawodzie strażak przez Biuro Szkolenia KG PSP, wystarczające są dane liczbowe, regularnie przekazywane przez Szkołę Podoficerską PSP w Bydgoszczy. Za powyższym przemawia również fakt zapewnienia bezpieczeństwa danych osobowych zgodnie z dyrektywą RODO tym bardziej, że skuteczność działania takiego rozwiązania jest naszym zdaniem wystarczająca”.

Biuro Szkolenia KG PSP co dwa tygodnie otrzymywało z SP PSP w Bydgoszczy wykazy potrzeb szkoleniowych zawierające m.in. liczbę osób z rozpoczętym naborem do służby, liczbę osób, które uzyskały zdolność do służby, liczbę osób, dla których w danym miesiącu nie będzie zagwarantowanych miejsc na szkolenie. Na podstawie tych wykazów Biuro Szkolenia KG PSP na bieżąco podejmowało działania zaradcze, których głównym celem było dostosowanie liczby szkoleń i liczby miejsc do bieżących potrzeb. Z wykazu potrzeb szkoleniowych z dnia 1 lipca 2019 r. wynikało, że 146 osób uzyskało zdolność do służby, a z prognozy przydziału miejsc na szkolenie w miesiącach wrzesień – październik na liście pozostanie 19 osób bez przydziału do końca roku.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że przekazywane do Biura Szkolenia KG PSP wykazy potrzeb szkoleniowych sporządzane były w oparciu o niekompletne zgłoszenia z jednostek PSP. Ze względu na niekompletność danych na Centralnej Liście Potrzeb Szkoleniowych zasadne jest dopracowanie rozwiązań w sposób gwarantujący prawidłowość i rzetelność wypełniania kart zgłoszenia zapotrzebowania, ponieważ obecny stan rzeczy może utrudnić proces planowania liczby miejsc na szkolenia.

W obszarze szkolenia specjalistycznego ofertę szkoleniową przygotowywały Szkoły PSP, uwzględniając potrzeby szkoleniowe wynikające z zasad organizacji poszczególnych dziedzin ratownictwa zgłoszone przez Komendę Główną PSP, priorytetów planu nadzoru dydaktycznego, zasad organizacji doskonalenia zawodowego w PSP oraz norm prawnych wskazujących na PSP, jako organizatora szkolenia. Następnie na tej podstawie ośrodki szkolenia KW PSP przygotowywały swoją ofertę w Planie Pracy Dydaktycznej wynikającą z potrzeb swojego województwa. Cały proces przygotowywania Planów Pracy Dydaktycznej szkół i ośrodków szkolenia nadzorowało i koordynowało Biuro Szkolenia KG PSP.

(dowód: akta kontroli str. 778-782, 1361-1395, 1578-1581, 1621-1648, 1922-2353)

1.4. Zgodnie z decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁷, Komendant Główny PSP jest dysponentem środków budżetu państwa III stopnia w odniesieniu do wydatków KG PSP oraz dysponentem środków budżetu państwa II stopnia w części 42 – Sprawy wewnętrzne. Podlega mu pięciu dysponentów trzeciego stopnia, w tym komendanci Szkół Aspirantów PSP w Krakowie i w Poznaniu, Szkoły Podoficerskiej PSP w Bydgoszczy, Centralnej Szkoły PSP w Częstochowie.

Wydatki ponoszone przez szkoły PSP wynikały z limitów środków finansowych przyznanych na dany rok budżetowy na podstawie, których opracowane były plany wydatków m.in. wydatki bieżące oraz wydatki majątkowe.

Ośrodki szkolenia KW PSP finansowane były z budżetów komendantów wojewódzkich PSP - dysponentów II stopnia w części 85, w której dysponentami głównymi środków byli właściwi Wojewodowie.

Działalność SGSP, tj. uczelni służb państwowych nadzorowanej przez Ministra SWiA, posiadającej osobowość prawną zgodnie z ustawą Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz jednostki organizacyjnej PSP, w rozumieniu ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, w kontrolowanym okresie była finansowana z dotacji budżetu państwa, bezpośrednio z MSWiA na zadania określone ustawowo oraz z przychodów własnych.

W okresie objętym kontrolą wydatki poniesione w szkołach PSP¹⁸ oraz ośrodkach

¹⁷ Decyzja Nr 10 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w częściach, których dysponentem jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. MSWiA poz. 1 ze zm.).

¹⁸ W tym SGSP.

szkolenia KW PSP wyniosły:

- wynagrodzenia kadry dydaktycznej - 31.090,4 tys. zł,
- wydatki bezosobowe - 1.160,4 tys. zł,
- pozostałe wydatki bieżące, w tym wynagrodzenia i rzeczowe - 150.094,9 tys. zł,
- wydatki majątkowe - 16.099 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 785-790)

1.5. Na podstawie § 7 ust. 1 rozporządzenia MSWiA oraz Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 grudnia 2008 r. w sprawie szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy¹⁹ (dalej rozporządzenie w sprawie szkoleń kpp) Komendant Główny PSP, po uzyskaniu akceptacji koordynatora ratownictwa medycznego MSWiA, wyznaczył koordynatora ratownictwa medycznego służby PSP, 16 wojewódzkich koordynatorów ratownictwa oraz czterech koordynatorów szkół PSP. Natomiast w SGSP od 2017 r. koordynator ratownictwa medycznego nie funkcjonował. Komendant Główny PSP wyjaśnił, że Rektor-komendant SGSP w lutym 2017 r. ogłosił nabór na stanowisko koordynatora ratownictwa medycznego szkoły. Koordynator ratownictwa medycznego SGSP został powołany dopiero z dniem 20 listopada 2019 r. W okresie do 20 listopada 2019 r. opiekę merytoryczną nad SGSP sprawował Ośrodek Szkolenia KW PSP województwa mazowieckiego. W dniu 11 kwietnia 2018 r. Rektor-komendant SGSP zawarł porozumienie z Mazowieckim Komendantem Wojewódzkim PSP w zakresie szkoleń z kwalifikowanej pierwszej pomocy, tj. przeprowadzenia kursów z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy dla strażaków w służbie kandydackiej oraz pracowników SGSP, a także o przeprowadzenie bieżących egzaminów potwierdzających posiadanie tytułu ratownika dla strażaków służbie stałej, którym wygasły uprawnienia.

Ponadto poza wymogami rozporządzenia w sprawie szkoleń kpp w komendach powiatowych/miejskich zostali wyznaczeni koordynatorzy ratownictwa medycznego powiatowi/miejscy, których zadania zostały opisane w „Zasadach organizacji ratownictwa medycznego w ksrg” zatwierdzonych przez Komendanta Głównego PSP w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 782-783, 1265, 1539-1546, 2363-2364)

Jak wyjaśnił Komendant Główny PSP, sprawowanie nadzoru nad pracą koordynatorów ratownictwa medycznego, zarówno wojewódzkich jak i szkół, odbywało się m.in. poprzez coroczne spotkania/warsztaty/odprawy na poziomie centralnym w celu podsumowania lub omówienia istotnych spraw. Natomiast bieżący nadzór polegał głównie na pomocy w rozwiązywaniu pojawiających się problemów i odbywał się przez osobisty kontakt telefoniczny lub w formie poczty elektronicznej.

W roku 2018 dla koordynatorów ratownictwa medycznego w PSP zorganizowano warsztaty tematyczne dotyczące zmian prawnych w zakresie ratownictwa medycznego oraz przedstawienia założeń udziału komponentu medycznego w zdarzeniach masowych i mnogich. Podczas przedmiotowych warsztatów koordynatorzy przekazali informacje dotyczące realizacji zadań koordynatora na danym obszarze.

Wojewódzcy koordynatorzy ratownictwa medycznego PSP analizowali informacje ze zdarzeń, a zestawienia dotyczące współpracy z jednostkami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego przesyłane były w systemie sprawozdań comiesięcznych, w formie elektronicznej, do koordynatora ratownictwa medycznego PSP. Dotyczyło to w szczególności zdarzeń, w których jednostki ksrg uruchamiane były na prośbę dyspozytora medycznego, w sytuacji braku dostępnego zespołu ratownictwa medycznego, z jednoczesnym zaistnieniem stanu zagrożenia zdrowotnego. Przesłany materiał podlegał weryfikacji przez koordynatora medycznego służby PSP.

Jakość szkoleń z zakresu KPP prowadzonych w PSP oceniana była m.in. poprzez

¹⁹ Dz. U. Nr 229, poz. 1537 ze zm.

wyniki Inspekcji Gotowości Operacyjnej, podczas których dokonywana była ocena wiedzy teoretycznej (forma testu) jak i realizacja ćwiczenia, w którym zawarty był aspekt udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 26 takich inspekcji, gdzie członkiem zespołu inspekcyjnego był koordynator ratownictwa medycznego służby PSP. Poza powyższym, koordynator ratownictwa medycznego służby PSP brał udział w egzaminie z kwalifikowanej pierwszej pomocy jako obserwator w SA PSP Kraków w dniu 30 września 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 782-783, 1402-1404, 1533-1538, 1548-1566, 1657-1794)

1.6. W trakcie kontroli szczegółowej analizie poddano dokumenty o charakterze systemowym, w tym programy szkolenia zawodowego podstawowego, w szczególności po kątem ich zgodność z obowiązującymi regulacjami prawnymi²⁰ oraz wymogami wynikającymi z ustawowych zadań PSP.

W systemie kształcenia i szkolenia funkcjonują w PSP dwa podsystemy: jeden otwarty przygotowuje młodych ludzi do służby w PSP na trzech poziomach (strażak, technik pożarnictwa, inżynier pożarnictwa); drugi umożliwia podwyższanie kwalifikacji wewnątrz formacji (kształcenie w systemie niestacjonarnym). Przeprowadzone analizy wykazały adekwatność programów szkolenia realizowanych w ramach powyższego systemu kształcenia i szkolenia do potrzeb wynikających z zadań ustawowych nałożonych na PSP.

Stwierdzone w toku kontroli przypadki organizowania nieplanowanych, dodatkowych szkoleń w zawodzie strażak, wskazują na potrzebę odpowiedniego zmodyfikowania obecnego systemu kształcenia i szkolenia w PSP. Wskazane byłoby, zdaniem NIK, wprowadzenie mechanizmów pozwalających na sprawne reagowanie (bez obniżenia jakości szkolenia) na pojawiające się doraźnie bądź cyklicznie wzrosty potrzeb szkoleniowych. Z uwagi na to, że jej przyczyną jest nierównomierna fluktuacja kadr, zjawisko to występuje i będzie występować, bo niemożliwe do usunięcia są jego przyczyny.

W opinii NIK, Komendant Główny PSP powinien podjąć również działania w celu rozstrzygnięcia pod względem formalno-prawnym, kwestii uczestniczenia słuchaczy szkolenia podstawowego w zawodzie strażak (po ukończeniu bloku podstawowego), w działaniach ratowniczych w ramach obsad JRG (blok praktyk w JRG) czy szkolnych JRG (obsady w czasie realizacji bloku zasadniczego), a także w ramach odwołów operacyjnych. Wyjaśnienie stanu formalno-prawnego pomogłoby w rozwianiu wątpliwości w tym obszarze.

(dowód: akta kontroli str. 2370-2372)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie szkoleń kpp, koordynator ratownictwa medycznego służby przedstawia do akceptacji Komendantowi Głównemu PSP sprawozdanie z realizacji planu szkoleń, które po zatwierdzeniu przesyłane jest do koordynatora ratownictwa medycznego MSWiA. Sprawozdanie z realizacji planu szkoleń w 2017 r. w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy w jednostkach organizacyjnych PSP zostało sporządzone i zaakceptowane 2 lipca 2019 r., tj. po roku i sześciu miesiącach od zakończenia roku 2017, a sprawozdanie za 2018 r. zostało sporządzone i zaakceptowane 2 lipca 2019 r., tj. po 6 miesiącach od zakończenia roku 2018. Sprawozdania te,

²⁰ W trakcie kontroli P/19/039, dyrektor Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK, działając z urzędu, na podstawie art. 49 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, powołał biegłego do zbadania, na podstawie ustaw i rozporządzeń oraz dokumentów opublikowanych przez PSP, a także dokumentów pozyskanych w toku kontroli, oraz sporządzenia opinii nt. organizacji i realizacji systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej. Ustalenia i wnioski biegłego, sformułowane w przedłożonej opinii zostały zaaprobowane przez NIK i uwzględnione w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym.

z upoważnienia Komendanta Głównego PSP, zatwierdził Z-ca Komendanta Głównego PSP. Sprawozdania za 2018 r. od wojewódzkich koordynatorów ratownictwa medycznego i koordynatorów szkół wpłynęły do KG PSP w I kwartale 2019 r.

Z-ca Komendanta Głównego PSP wyjaśnił, że „Sprawozdanie zostało opracowane pod koniec I kwartału 2018 r. Nastąpiło przesunięcie przedłożenia do akceptacji z uwagi na zmianę priorytetów realizowanych zadań w tym szereg prac nad aktami prawnymi: projekt ustawy o krajowym systemie ratowniczym, nowelizacja ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym, rozporządzenie w sprawie medycznego kursu kwalifikacyjnego ministra właściwego do spraw wewnętrznych, rozporządzeniem w sprawie wykazu świadczeń zdrowotnych, które mogą być udzielane przez ratownika medycznego w ramach zadań Policji, Służby Ochrony Państwa, Straży Granicznej oraz Państwowej Straży Pożarnej. Jednocześnie trwały prace przygotowawcze do recertyfikacji Grupy USAR POLAND (tzw. próbna certyfikacja czerwiec 2018, a następnie czerwiec 2019) przez przedstawicieli International Search and Rescue Advisory Group (INSARAG), w której to grupie, koordynator pełni funkcję lekarza grupy. Po zakończonej certyfikacji, zadanie zostało niezwłocznie zrealizowane”. W przypadku zwłoki w zatwierdzeniu sprawozdania za 2018 r. Z-ca Komendanta Głównego PSP wyjaśnił, że przyczyną było zaangażowanie koordynatora ratownictwa medycznego służby PSP w przygotowanie do recertyfikacji Grupy USAR POLAND. Z-ca Komendanta Głównego PSP nadmienił również, że rozporządzeniu w sprawie szkoleń kpp brak jest obligatoryjnego terminu przedkładania sprawozdania za konkretny rok.

W ocenie NIK sporządzenie i przekazanie sprawozdania za 2017 r. po roku i sześciu miesiącach od zakończenia 2017 r. i sprawozdania za 2018 r. po trzech miesiącach od otrzymania sprawozdań od podległych koordynatorów ratownictwa medycznego było działaniem nierzetelnym. NIK zauważa również, że taka zwłoka powodowała, że koordynator ratownictwa medycznego MSWiA nie posiadał rzetelnej wiedzy dotyczącej stanu wyszkolenia funkcjonariuszy PSP w przedmiotowym zakresie, co z kolei uniemożliwiało zaplanowanie szkoleń w zakresie ratownictwa medycznego.

(dowód: akta kontroli str. 1654-1656, 1695-1698, 1725-1728, 1797-1798)

2. Zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie szkoleń kpp, koordynator ratownictwa medycznego służby PSP przygotowuje plan szkoleń, który zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 2 tego rozporządzenia podlega opiniowaniu przez koordynatora ratownictwa medycznego MSWiA

Plan szkoleń na 2018 r. w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy w jednostkach organizacyjnych PSP został sporządzony i zaakceptowany 2 lipca 2019 r., tj. po sześciu miesiącach od zakończenia roku 2018, w którym ten plan miał być realizowany, a plan szkoleń na 2019 r. został sporządzony i zaakceptowany 2 lipca 2019 r. tj. po sześciu miesiącach od początku roku 2019. Plany szkoleń z upoważnienia Komendanta Głównego PSP zatwierdził Z-ca Komendanta Głównego PSP.

Z-ca Komendanta Głównego PSP wyjaśnił, że plany szkoleń na rok 2018 i 2019 stanowiły integralną część sprawozdań z realizacji zadań za poprzedni rok i zostały sporządzone wraz z tymi sprawozdaniami, a opóźnienie przedstawienia do akceptacji zostało spowodowane tymi samymi przyczynami, co w przypadku sprawozdań.

Ponadto w wyniku kontroli NIK stwierdzono, że do planu szkoleń na 2018 r. dla SA PSP w Poznaniu i SP PSP w Bydgoszczy, w kolumnie określającej liczbę strażaków do przeszkolenia na kursie kwalifikowanej pomocy w 2018 r. wpisano: „wg potrzeb”, zamiast faktycznej liczby osób planowanych do przeszkolenia.

Natomiast w planie szkoleń na 2019 r. nie uwzględniono trzech szkoleń oraz trzech egzaminów potwierdzających (45 osób) ujętych w planie szkolenia przez SA PSP w Poznaniu²¹.

Z-ca Komendanta Głównego PSP wyjaśnił, że w planie szkolenia dla SA PSP w Poznaniu i SP PSP w Bydgoszczy niemożliwe było wpisanie liczby osób planowanych do przeszkolenia przed przyjęciem do szkoły, ponieważ do szkół PSP przyjmowane mogą być osoby posiadające już tytuł ratownika (pod odbyciu kursu i zdaniu egzaminu z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy), natomiast nieuwzględnienie w planie szkoleń wszystkich zgłoszonych szkoleń i egzaminów potwierdzających wynikało z przeoczenia koordynatora ratownictwa medycznego służby PSP. Z-ca Komendanta KG PSP wyjaśniło ponadto, że *„Przedmiotowe przedsięwzięcie zostały zaplanowane przez organizatora i zostały zrealizowane zgodnie z planem”*.

W ocenie NIK stwierdzona zwłoka w sporządzeniu i zaakceptowaniu planów szkoleń na 2018 r. i 2019 r. w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy w jednostkach organizacyjnych PSP oraz nieuwjęcie szkoleń zaplanowanych przez SA PSP w Poznaniu na 2019 r. było działaniem nierzetelnym.

(dowód: akta kontroli str. 1654-1656, 1695-1698, 1701-1705, 1725-1728, 1797-1798)

OCENA CZĄSTKOWA

Komendant Główny PSP, w oparciu o akty prawa powszechnie obowiązującego oraz uregulowania wewnętrzne, zorganizował system kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego w PSP oraz funkcjonowania szkół pożarniczych. Jako celowe, NIK ocenia utworzenie centralnego rejestru potrzeb szkoleniowych do kształcenia w zawodzie strażak. Jednak stwierdzone przypadki nierzetelności w wypełnianiu kart zgłoszenia zapotrzebowania przez jednostki PSP, powodowało niekompletność danych w Centralnej Liście Potrzeb Szkoleniowych, co zdaniem NIK mogło utrudnić proces przygotowania i planowania szkoleń.

Komendant Główny PSP powołał koordynatora ratownictwa medycznego służby PSP oraz zapewnił organizację szkoleń w zakresie ratownictwa medycznego oraz egzaminów potwierdzających posiadane przez funkcjonariuszy umiejętności. Koordynator oprócz działań związanych z nadzorem nad pracą koordynatorów ratownictwa medycznego w PSP w zakresie szkolenia, brał udział w inspekcjach jednostek PSP, gdzie oceniał stopień przygotowania strażaków w dziedzinie ratownictwa medycznego. W ocenie NIK celowym było również powołanie koordynatorów ratownictwa medycznego PSP na poziomie powiatów. Natomiast, jako nierzetelne działanie należy uznać zwłokę w sporządzaniu i zatwierdzaniu planów szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy w jednostkach organizacyjnych PSP na 2018 i 2019 r. oraz sprawozdań z realizacji tych planów za 2017 i 2018 r. Plan szkoleń na 2018 r. w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy w jednostkach organizacyjnych PSP został sporządzony i zaakceptowany 2 lipca 2019 r., tj. po sześciu miesiącach od zakończenia roku 2018, w którym ten plan miał być realizowany, a plan szkoleń na 2019 r. został sporządzony i zaakceptowany również 2 lipca 2019 r. tj. po sześciu miesiącach od początku roku 2019. Skutkowało to tym, że koordynator ratownictwa medycznego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji nie posiadał aktualnej wiedzy o stopniu wyszkolenia funkcjonariuszy PSP. Powyższa nieprawidłowość nie miała wpływu na samą realizację przedmiotowych szkoleń przez jednostki organizacyjne PSP.

²¹ Plan szkoleń został przesłany do KG PSP pismem SK.0754.37.2019 z dnia 22 lutego 2019 r.

2. Kadra dydaktyczna i instruktorska, programy szkolenia i infrastruktura.

Opis stanu faktycznego

2.1. Państwowa Straż Pożarna posiadała własne placówki przygotowane do realizacji kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego, które stanowiły:

- Szkoła Główna Służby Pożarniczej - uczelnia wyższa kształcąca inżynierów pożarnictwa (oficerów PSP);
- trzy szkoły policealne kształcące w zawodzie technik pożarnictwa - Centralna Szkoła PSP w Częstochowie oraz Szkoły Aspirantów PSP w Krakowie i Poznaniu (szkoły te realizują również dodatkowe szkolenia podstawowe w zawodzie strażak);
- Szkoła Podoficerska PSP w Bydgoszczy - kształcąca w zawodzie strażak;
- 17 ośrodków szkolenia KW PSP realizujących głównie doskonalenie zawodowe oraz szkolenie członków OSP.

Do realizacji szkoleń specjalistycznych we wskazanym zakresie wyznaczone zostały:

- ratownictwo wysokościowe – Szkoła Aspirantów PSP w Krakowie we współpracy z ośrodkami szkolenia w Warszawie, Krakowie, Łodzi komend wojewódzkich PSP odpowiednio w Warszawie, Krakowie, Łodzi – krajowymi ośrodkami szkolenia w zakresie ratownictwa wysokościowego;
- ratownictwo wodne – Szkoła Podoficerska PSP w Bydgoszczy we współpracy z ośrodkiem szkolenia w Bornem Sulnowie KW PSP w Szczecinie - krajowym ośrodkiem szkolenia w zakresie ratownictwa wodnego;
- ratownictwo chemiczne i ekologiczne – Centralna Szkoła PSP w Częstochowie we współpracy z ośrodkiem szkolenia w Pionkach KW PSP w Warszawie - krajowym ośrodkiem szkolenia w zakresie ratownictwa chemicznego i ekologicznego;
- działania poszukiwawczo - ratownicze – Szkoła Aspirantów PSP w Krakowie we współpracy z ośrodkiem szkolenia KW PSP w Gdańsku - krajowym ośrodkiem szkolenia w zakresie szkolenia członków grup poszukiwawczo – ratowniczych;
- ratownictwo techniczne – Szkoła Aspirantów PSP w Poznaniu we współpracy z ośrodkiem szkolenia w Lublinie KW PSP w Lublinie;
- ratownictwo medyczne – Szkoła Aspirantów PSP w Krakowie.

(dowód: akta kontroli str. 805-806)

2.2. NIK ustaliła, że liczba zatrudnionych (funkcjonariuszy i pracowników) na stanowiskach wykonawczych, tj. etatowo realizujących zadania w zakresie kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego²² w PSP w badanym okresie była stabilna i wynosiła od 556 osób²³ (1 stycznia 2018 r.) do 566 (31 grudnia 2018 r.), a na 30 czerwca 2019 r. - 554 osób (w tym 480 funkcjonariuszy), co stanowiło 1,7% ogółu zatrudnionych. Nieetatowo zadania w zakresie kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego realizowało 7.529 funkcjonariuszy²⁴ i 70 pracowników cywilnych.

(dowód: akta kontroli str. 824, 852)

2.3. Doskonalenie zawodowe kadry dydaktycznej w PSP realizowane było między innymi w formie porad i warsztatów metodycznych. W 2018 r. zostały zorganizowane dla kadry dydaktycznej szkół i ośrodków szkolenia 2 narady oraz 38 warsztatów tematycznych i metodycznych, a także 229 odpraw tematycznych i metodycznych

²² Dane obejmują funkcjonariuszy i pracowników realizujących przedsięwzięcia szkoleniowe oraz organizujących szkolenie i doskonalenie zawodowe w PSP.

²³ Wszystkie dane dotyczące zatrudnienia podano po zaokrągleniu do pełnej liczby.

²⁴ Instruktorzy z różnych dziedzin ratownictwa realizujących nieetatowo głównie doskonalenie zawodowe.

w formie szkoleniowych posiedzeń rad pedagogicznych. Natomiast w pierwszej połowie 2019 r. zorganizowano 18 warsztatów, 1 naradę, 141 odpraw i posiedzeń rad pedagogicznych. Jak wyjaśnił Komendant Główny PSP, kadra dydaktyczna SGSP w zakresie przedsięwzięć realizowanych w ramach doskonalenia zawodowego podlega przepisom zewnętrznym, wynikającym z ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

W PSP nie funkcjonowały, jednolite dla wszystkich jednostek organizacyjnych PSP, wytyczne w zakresie odbywania przez kadre dydaktyczną szkół PSP i ośrodków szkolenia KW PSP okresowych praktyk w jednostkach ratowniczo-gaśniczych. Jak wyjaśnił Komendant Główny PSP kadra naukowo-dydaktyczna i instruktorska miała obowiązek podnoszenia swojego poziomu wiedzy i umiejętności poprzez inne formy doskonalenia zawodowego określone w „Zasadach organizacji doskonalenia zawodowego w Państwowej Straży Pożarnej”, w tym udział w szkoleniach, warsztatach, konferencjach i innych podobnych przedsięwzięciach. Niezależnie od powyższego, w części komend wojewódzkich PSP funkcjonują rozwiązania, zgodnie z którymi funkcjonariusze stanowiący kadre dydaktyczną i instruktorską ośrodków szkolenia włączani byli do systemu pełnienia służb w pionie operacyjnym (na zasadzie odbywania dyżuru – służby nieetatowej). Również w SGSP oraz w szkołach PSP kadra naukowo-dydaktyczna okresowo odbywała służby w szkolnych jednostkach ratowniczo-gaśniczych, w tym na stanowiskach dowódcy sekcji lub dyżurnego stanowisk kierowania. Spośród kadry dydaktycznej szkół PSP wyznaczano również funkcjonariuszy, którzy w ramach dyżurów pełnili odpowiednie funkcje w kompanii szkolnej centralnego odwodu operacyjnego krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Dodatkowo kadra dydaktyczna Wydziału Szkolenia Specjalistycznych Grup Ratowniczych w Szkole Aspirantów PSP w Krakowie wchodziła w skład i uczestniczyła w działaniach ratowniczych prowadzonych przez Specjalistyczną Grupę Poszukiwawczo-Ratowniczą (SGPR) „Nowy Sącz”.

Decyzją Nr 55 z dnia 28 września 2018 r. Komendant Główny PSP powołał zespół do opracowania zasad udziału funkcjonariuszy PSP spoza szkół i ośrodków szkolenia komend wojewódzkich PSP do kształcenia, szkolenia oraz doskonalenia zawodowego w PSP. Podstawowym celem powołania zespołu było opracowanie rozwiązań, dzięki którym będzie istniała możliwość wykorzystania specjalistów PSP (zarówno tych w czynnej służbie jak i tych na zaopatrzeniu emerytalnym), posiadających duże doświadczenie dydaktyczne oraz operacyjne, na potrzeby prowadzenia zajęć dydaktycznych w ramach poszczególnych form kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego w PSP.

(dowód: akta kontroli str. 934, 1266-1267)

2.4. W PSP obowiązywało 57 programów, w tym trzy programy kształcenia i 54 programy szkolenia specjalistycznego, spośród których trzy programy specjalistyczne zatwierdzone zostały²⁵ dziewięć i więcej lat temu. Programy te w okresie objętym kontrolą były realizowane. Komendant Główny PSP wprowadził do stosowania w PSP „Zasady opracowywania programu szkolenia, czyli jakie elementy powinien zawierać program szkolenia/kursu”²⁶.

Monitoring aktualności programów szkolenia i doskonalenia zawodowego w PSP realizowany był na bieżąco. Programy poddawane były ewaluacji, a ich realizację badano poprzez wizytacje i hospitacje prowadzone w ramach działalności diagnostyczno-oceniającej nadzoru dydaktycznego. W badaniu przeprowadzonym w 2018 r. dotyczącym realizacji szkoleń z poszczególnych dziedzin ratowniczych

²⁵ Program szkolenia specjalistycznego kierowców-operatorów samochodów z drabiną mechaniczną, zatwierdzony 10 lipca 2006 r., Program kursu specjalistycznego dla nurków MSWiA wykonujących prace podwodne w zakresie ratownictwa, zatwierdzony 3 kwietnia 2009 r. (program był nowelizowany w 2012 r. w związku ze zmianami prawnymi), Program kursu w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy dla strażaków Państwowej Straży Pożarnej, zatwierdzony 7 kwietnia 2010 r.

²⁶ Zasady zatwierdzone przez Z-cę Komendanta Głównego PSP w 2009 r. Zasady te opublikowane były na stronie internetowej KG PSP w zakładce Baza wiedzy.

realizowanych przez ksrg w zakresie podstawowym, poproszono ankietowanych o propozycje ewentualnych zmian w programach szkoleń. Ponadto, jak wyjaśnił Komendant Główny PSP, każdy program poddawany był analizie w przypadku zmian w aktach prawnych, wprowadzenia bądź wycofania danego rodzaju sprzętu, wprowadzenia nowych procedur czy zasad postępowania bądź zgłoszenia uwag przez prowadzących szkolenia. W zależności od skali koniecznych modyfikacji wprowadzano zmiany w istniejących programach lub rozpoczynano prace nad opracowaniem nowego programu.

(dowód: akta kontroli str. 806-808, 830-839, 919-921, 985-1255)

Zgodnie z decyzją nr 59 Komendanta Głównego PSP z dnia 25 sierpnia 2016 r. do życia powołany został Zespół do wypracowania zmian w dokumentach dotyczących ratownictwa wodnego organizowanego w ramach ksrg. W wyniku prac zespołu przygotowano propozycje zmian do następujących dokumentów:

- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 maja 2004 r. w sprawie wykonywania prac podwodnych w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych²⁷,
- Zasady organizacji ratownictwa wodnego w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym,
- Projekt programu szkolenia w zakresie młodszego nurka,
- Projekt programu szkolenia w zakresie nurka,
- Projekt programu szkolenia nurka kierującego pracami podwodnymi.

Projekt propozycji zmian do ww. rozporządzenia został przesłany do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, 9 sierpnia 2019 r. celem dalszego procedowania. Jak wyjaśnił Komendant Główny PSP po zakończeniu procesu legislacyjnego i podpisaniu przez właściwego Ministra SWiA rozporządzenia, zostaną przygotowane kolejne dokumenty kształtujące funkcjonowanie ratownictwa wodnego w PSP.

(dowód: akta kontroli str. 919-921, 1042-1099, 1350-1398, 1581-1584, 1649-1651)

2.5. Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. PSP dysponowała m.in.: 3.126 miejscami kwaterunkowymi. Baza dydaktyczna składała się z 15.313 miejsc wykładowych (w 483 salach) i 22 bibliotek²⁸. Komenda Główna PSP dysponowała trzema salami dydaktycznymi wyposażonymi w sprzęt audiowizualny. PSP dysponowała również 26 poligonami strażackimi wyposażonymi w 390 miejsc do zajęć symulacyjnych, w tym 148 w pomieszczeniach zamkniętych i 219 na otwartym terenie. Baza sportowa obejmowała m.in. 232 boiska do piłki siatkowej/ koszykówki (w tym 51 w obiektach krytych), 86 boiskami do piłki nożnej, 2.303 stanowiskami w siłowniach w obiektach krytych i 73 stanowiskami na otwartym terenie. W okresie objętym kontrolą jednostki PSP wykorzystywały również infrastrukturę obcą, m.in. 38 sal wykładowych z 2.232 miejscami, sześć poligonów z 65 miejscami do zajęć symulacyjnych, 103 baseny i 103 boiska do piłki nożnej.

W okresie objętym kontrolą poniesiono wydatki na rozbudowę infrastruktury szkoleniowej PSP w kwocie 21.428,9 tys. zł., w tym na:

- modułowy wielofunkcyjny niestacjonarny symulator do nauki i doskonalenia gaszenia pożarów wewnętrznych dla dziewięciu ośrodków szkolenia KW PSP i Szkoły Aspirantów PSP w Poznaniu (7.250 tys. zł),
- rozbudowę Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej nr 8 w Bolechowie dla potrzeb ośrodka szkolenia KW PSP w Poznaniu (4.651,2 tys. zł),
- stanowisko ratownictwa kolejowego Szkoła Aspirantów PSP w Poznaniu (4.000 tys. zł),

²⁷ Dz. U. Nr 138, poz. 1468 ze zm.

²⁸ Szkoły PSP (5) dysponują bibliotekami fachowymi, a ośrodki szkolenia KW PSP (17) - zbiorami bibliotecznymi.

- bazę ratownictwa wodnego ośrodka szkolenia KW PSP w Łodzi (1.862,7 tys. zł).

W okresie objętym kontrolą, w ramach Programu modernizacji²⁹, dla czterech szkół PSP zakupiono wyposażenie na kwotę 8.534,5 tys. zł, a dla ośrodków szkolenia KW PSP zakupiono ubrania specjalne na kwotę 84,8 tys. zł. Program modernizacji nie przewidywał zakupów wyposażenia dydaktycznego dla SGSP.

(dowód: akta kontroli str. 808-813, 822-823, 840-841)

W 2018 r. na funkcjonowanie czterech szkół PSP (cz. 42) zaplanowano kwotę 86.590,4 tys. zł. Budżet wykonano w kwocie 79.888,8 tys. zł, a na wydatki niewygasające przeniesiono 6.623,1 tys. zł. W 2019 r. plan wydatków – wg stanu na 30 czerwca 2019 r. – opiewał na 76.684,7 tys. zł, a wydatki wykonano w kwocie 33.160,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 934-935)

2.6. W okresie objętym kontrolą prowadzono analizy potencjału szkoleniowego szkół PSP i ośrodków szkolenia KW PSP, w wyniku których powstały następujące opracowania:

- Analiza funkcjonowania ośrodków szkolenia komend wojewódzkich PSP – 2018 r.,
- Analiza funkcjonowania szkół PSP – 2018 r.,
- Analiza kadrowa ośrodków szkolenia w komendach wojewódzkich PSP – styczeń 2019 r.,
- Analiza obciążenia godzinowego kadry ośrodków szkolenia w komendach wojewódzkich PSP na terenie kraju – za I kwartał 2019 r.

Przeprowadzone analizy zostały uzupełnione o wnioski, spostrzeżenia i rekomendacje, do których odnosili się w swoich działaniach komendanci szkół PSP i komendanci wojewódzcy PSP. Jak wyjaśnił Komendant Główny PSP dokumenty analityczne, zostały przygotowane w latach 2018-2019, a obecnie trwa proces wdrażania poszczególnych rekomendacji i wniosków.

Ponadto w ramach bieżącego monitorowania prowadzono Informacyjne karty ośrodków szkolenia, dla każdego ośrodka szkolenia w KW PSP oddzielnie, aktualizowane co kwartał na platformie „System Wymiany Plików” oraz plan pracy dydaktycznej (PPD) na każdy rok kalendarzowy. Realizacja PPD szkół PSP i ośrodków szkolenia KW PSP była na bieżąco aktualizowana.

W okresie objętym kontrolą nie prowadzono prac analitycznych w zakresie kształcenia realizowanego przez SGSP. Komendant Główny PSP wyjaśnił, że zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, nadzór nad zgodnością działań SGSP, a także nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych, prowadzi Minister SWiA. Niemniej jednak w 2016 r. Biuro Szkolenia oraz inne merytoryczne biura KG PSP brały udział w opracowaniu programów studiów podyplomowych – Przeszkolenie zawodowe przygotowujące do zajmowania stanowisk oficerskich w PSP (SPO) oraz Przeszkolenie zawodowe przygotowujące do zajmowania stanowisk związanych z kierowaniem działaniami ratowniczymi (SPK). Oprócz tego w Komendzie Głównej PSP prowadzone było opiniowanie Statutu SGSP, a także wypracowywano rozwiązania dotyczące rodzaju stanowisk służbowych w SGSP w związku z pracami nad nowelizacją rozporządzenia Ministra SWiA w sprawie stanowisk służbowych w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej, m.in. w związku z wprowadzeniem w 2018 r. nowej ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Dodatkowo, na zlecenie Komendy Głównej PSP, w okresie objętym kontrolą, SGSP opracowała projekt „Programu szkolenia doskonalącego z zakresu kierowania działaniami ratowniczymi na poziomie taktycznym” oraz na jego podstawie

²⁹ Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020” (Dz. U. z 2018 r. poz. 1828 ze zm.).

przeprowadziła pilotażową edycję szkolenia. Program szkolenia został zatwierdzony przez Komendanta Głównego PSP do wykorzystania służbowego przez pozostałe szkoły PSP wskazane do realizacji tego obszaru szkolenia. Trwa również druga faza opracowywania „Programu szkolenia doskonalącego z zakresu kierowania działaniami ratowniczymi na poziomie strategicznym” przez SGSP. Pierwsza nie uzyskała rekomendacji Komendy Głównej PSP.

(dowód: akta kontroli str. 10-227, 923-932, 1265-1266)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Komendant Główny PSP prowadził analizę potencjału szkoleniowego szkół PSP i ośrodków szkolenia KW PSP oraz formułował wnioski mające na celu poprawę procesu kształcenia i szkolenia, do których odnosili się w swoich działaniach komendanci szkół PSP i komendanci wojewódzcy PSP. Prowadzony był również monitoring aktualności programów szkolenia i doskonalenia zawodowego w PSP. Programy poddawane były ewaluacji, a ich realizacja badana była poprzez wizytacje i hospitacje prowadzone w ramach działalności diagnostyczno-oceniającej nadzoru dydaktycznego. Realizowane było doskonalenie zawodowe kadry dydaktycznej jednostek szkoleniowych PSP. NIK pozytywnie ocenia również podjęte przez Komendanta Głównego PSP działania mające na celu uregulowanie możliwości wykorzystania specjalistów PSP na potrzeby prowadzenia zajęć dydaktycznych w ramach poszczególnych form kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego w PSP.

OBSZAR

3. Realizacja szkolenia i doskonalenia zawodowego.

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą, jako wskaźnik efektywności działania przyjęto w PSP, że czas oczekiwania osoby przyjętej do służby na kształcenie w zawodzie strażak nie powinien przekroczyć 90 dni od daty przyjęcia do służby. Wskaźnik ten został określony w dokumencie pt. „Cele i kierunki działania Państwowej Straży Pożarnej i krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na rok 2014”, w którym w punkcie 5, jako cel operacyjny pn. „Zwiększenie liczby osób przygotowanych do wykonywania zawodu strażak” wskazano go, jako „kryterium satysfakcji”.

Miernik ten, ujmowany również w planach działalności Komendanta Głównego PSP na lata 2017 i 2019, określał procent strażaków przyjętych na szkolenie podstawowe w zawodzie strażak w czasie krótszym niż 90 dni od przyjęcia do służby. Planowana wartość miernika utrzymania optymalnej efektywności kształcenia w zawodzie strażak do osiągnięcia, na koniec każdego roku sprawozdawczego wynosiła 100%.

Komendant Główny PSP wyjaśnił, że wprowadzenie miernika „90 dni” związane było z uruchomieniem kształcenia w zawodzie strażak w nowej formule. Przestanką było przygotowanie narzędzia pozwalającego na ocenę w skali roku oferty kształcenia w zawodzie strażak w odniesieniu do potrzeb PSP w tym zakresie. Jednocześnie jest to narzędzie uniemożliwiające właściwym przełożonym utrzymywanie powyżej 90 dni strażaków w służbie przygotowawczej przyjętych do jednostek organizacyjnych PSP bez skierowania na przedmiotowe szkolenie. Komendant podkreślił jednak, że podejmowane są działania skierowane na zminimalizowanie tego okresu.

(dowód: akta kontroli str. 1576-1577, 1585-1620)

W styczniu 2019 r. Biuro Szkolenia (BSz) KG PSP w ramach monitorowania procesu oczekiwania od momentu przyjęcia do służby przygotowawczej w PSP do czasu skierowania na szkolenie podstawowe w zawodzie strażak, ustaliło rzeczywiste czasy oczekiwania w 2018 r. w poszczególnych województwach. Z danych BSz KG PSP

wynika, że na 969 strażaków przyjętych do służby, 132 (13,7%) oczekiwało dłużej niż 90 dni na rozpoczęcie szkolenia. Najdłużej na skierowanie na szkolenie czekali strażacy z województwa małopolskiego: na 95 strażaków przyjętych do służby, 38 (40%) oczekiwało na rozpoczęcie szkolenia powyżej 90 dni.

(dowód: akta kontroli str. 1577)

Na podstawie zgłoszeń jednostek terenowych PSP oraz zrealizowanych szkoleń, SP PSP w Bydgoszczy przedłożyła kontrolerom NIK wykaz funkcjonariuszy PSP, którzy zostali przyjęci na szkolenie zawodowe podstawowe w zawodzie „strażak” po 1 stycznia 2018 r. do tej Szkoły. Na podstawie analizy otrzymanej próby kontrolnej 626 osób ustalono, że czas oczekiwania osoby przyjętej do służby do skierowania na kształcenie w zawodzie strażak wynosił:

- do jednego miesiąca – 218 osób (34,8%),
- od jednego do dwóch miesięcy – 162 osoby (25,9%),
- od dwóch do trzech miesięcy – 154 osoby (24,6%),
- powyżej trzech miesięcy - 92 osoby (14,7%).

Średnia ogólna czasu oczekiwania od przyjęcia do służby w PSP do skierowania na kształcenie w zawodzie strażak wyniosła 51 dni.

Komendant Główny PSP wyjaśnił, że w roku 2018 wystąpiło duże zapotrzebowanie na realizację szkolenia podstawowego w zawodzie strażak, związane m.in. z pozyskaniem nowych etatów (490), fluktuacją kadry, odejściami na zaopatrzenie emerytalne, itp. Powyższe spowodowało w konsekwencji konieczność zaangażowania do prowadzenia szkoleń Centralnej Szkoły PSP w Częstochowie i SA PSP w Krakowie i Poznaniu. Bardzo duże zapotrzebowanie wpłynęło także znacząco na procentowy miernik określający strażaków przyjętych na szkolenie podstawowe w zawodzie strażak w czasie krótszym niż 90 dni od przyjęcia do służby. W roku 2018 przedmiotowy miernik efektywności kształcenia w zawodzie strażak ukształtował się na poziomie ok. 84% i był o przeszło 12 pp.niższy niż mierniki z lat 2016 (95,2%) i 2017 (96,9%). W wyniku tego skupiono się przede wszystkim na możliwie największym poszerzeniu oferty szkoleniowej, mając na uwadze że liczba miejsc na szkoleniu podstawowym w zawodzie strażak jest kluczowa w realizacji potrzeb szkoleniowych formacji.

(dowód: akta kontroli str. 1576-1578, 1922-2362)

W wyniku kontroli ustalono, że w 2018 r. SP PSP w Bydgoszczy zrealizowała 14 edycji szkolenia podstawowego w zawodzie strażak, a w 2019 r. (stan na 25 października) zrealizowała sześć edycji, rozpoczęła pięć, a planowane do realizacji były jeszcze cztery. Ponadto w 2018 r. w CSP w Częstochowie, SA PSP w Krakowie oraz SA PSP w Poznaniu zrealizowały po cztery edycje przedmiotowego szkolenia, a w 2019 r. (stan na 25 października) ww. szkoły zrealizowały dwa szkolenia, a w trakcie realizacji miały sześć szkoleń.

W kwestii ograniczeń, w realizacji obowiązków służbowych, nowo przyjętych do służby strażaków, Komendant Główny PSP wyjaśnił, że *„Osoba przyjęta do służby przygotowawczej i oczekująca na skierowanie na kształcenie w zawodzie strażak nie może wykonywać czynności ratowniczych oraz być włączana do stanu minimalnego jednostki ratowniczo-gaśniczej. Natomiast może wykonywać szereg innych czynności służbowych, o ile aktualnie obowiązujące prawo nie stanowi inaczej, tj. zapoznawać się ze sprzętem i jego konserwacją, specyfiką pracy w jednostce, pracami gospodarczymi, czynnościami organizacyjno-kwatermistrzowskimi itp. oraz realizować zlecone zadania wskazane przez przełożonych, poznaje jednocześnie szczegóły służby w PSP”*.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że z przedstawionej wyżej analizy wynika, że 65% strażaków oczekiwało na skierowanie na szkolenie zawodowe podstawowe ponad 30 dni, w tym 40% strażaków - ponad 60 dni, a 15% - 3 miesiące i więcej. Biorąc pod uwagę znaczne ograniczenia w możliwości realizacji obowiązków służbowych,

w szczególności brak możliwości udziału w działaniach ratowniczych, oraz fakt, że większość nowo przyjętych strażaków pełni służbę w jednostkach ratowniczo-gaśniczych, przyjęta jako satysfakcjonująca 90-dniowa, górna granica czasu oczekiwania na szkolenie podstawowe w zawodzie strażak, jest zbyt duża. NIK zwraca ponadto uwagę, że czas oczekiwania na szkolenie podstawowe w innych służbach podległych MSWiA był znacząco krótszy.

(dowód: akta kontroli str. 853-854, 1274, 1275-1298, 1578)

3.2. W 2018 r. skierowano na kształcenie w zawodzie strażak 901 funkcjonariuszy, a szkolenie to ukończyło 775 osób. Natomiast w I poł. 2019 r. skierowano na to szkolenie 341 osób, a ukończyło je 302 osoby.

Na kształcenie w zawodzie technik pożarnictwa skierowano w 2018 r. 278 osób (dwuletnie kształcenie stacjonarne), a kształcenie ukończyło 261 osób, natomiast w I półroczu 2019 r. - 272 osoby. Natomiast na kształcenie niestacjonarne³⁰ skierowanych zostało w 2018 r. 509 osób, a ukończyło je 530 osób i 539 - w I połowie 2019 r.

Na kształcenie w zawodzie inżynier pożarnictwa skierowano w 2018 r. 90 osób (kształcenie stacjonarne - 7 semestrów). Kształcenie to ukończyło 89 osób w 2018 r. i 90 osób - w I półroczu 2019 r. Natomiast na kształcenie niestacjonarne skierowano w 2018 r. 204 osoby, z których kształcenie ukończyło 125 osób w 2018 r. i 193 w I połowie 2019 r. Na studia stacjonarne II stopnia (trzy semestry) w SGSP skierowano w 2018 r. 5 funkcjonariuszy. Szkolenie to ukończyło 13 osób w 2018 r. i 13 osób w I półroczu 2019 r.

W ramach przeszkolenia przygotowującego do zajmowania stanowisk oficerskich w PSP (dwa semestry) skierowano w 2018 r. 90 osób, natomiast studia te ukończyło w 2018 r. 117 osób, a w I półroczu 2019 r. - 93 osoby.

Na szkolenia specjalistyczne (28 rodzajów szkoleń) w 2018 r. skierowano 1.900 funkcjonariuszy, z których szkolenia takie ukończyło 1.835 funkcjonariuszy, natomiast w I połowie 2019 r. na szkolenia skierowano 923 funkcjonariuszy i tyle samo osób szkolenia te ukończyło. W ramach szkoleń specjalistycznych w okresie objętym kontrolą realizowano m.in:

- szkolenie specjalistyczne w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom chemicznym, biologicznym, radiologicznym, nuklearnym i wybuchowym, na którym w 2018 r. przeszkolono 137 funkcjonariuszy, a w I połowie 2019 r. - 31. Na 30 czerwca 2019 r. przeszkolenie takie posiadało 361 strażaków, a potrzeby szkoleniowe ustalono na 28 osób,
- szkolenie specjalistyczne w zakresie ratownictwa chemicznego i ekologicznego, na którym w 2018 r. przeszkolono 156 funkcjonariuszy, a w I połowie 2019 r. - 115. Na 30 czerwca 2019 r. przeszkolenie takie posiadało 380 strażaków, a potrzeby szkoleniowe ustalono na 86 osób,
- szkolenie specjalistyczne z zakresu bezpieczeństwa działań podczas katastrof budowlanych, na którym w 2018 r. przeszkolono 10 funkcjonariuszy, a w I połowie 2019 r. - 11. Na 30 czerwca 2019 r. przeszkolenie takie posiadało 21 strażaków, a potrzeby szkoleniowe ustalono na 36 osób,
- szkolenie ratowników wysokościowych ksrg, na którym w 2018 r. przeszkolono 16 funkcjonariuszy, a w I połowie 2019 r. - 12. Na 30 czerwca 2019 r. przeszkolenie takie posiadało 346 strażaków, a potrzeby szkoleniowe ustalono na 83 osoby.

Ponadto w ramach szkolenia w zakresie podstawowym z ratownictwa lodowego, przeszkolono w 2018 r. 856 funkcjonariuszy, a w I połowie 2019 r. - 589. Na dzień 30 czerwca 2019 r. przeszkolenie w tym zakresie miało 1.682 strażaków.

(dowód: akta kontroli str. 814, 825, 827-829, 853-854, 859-914)

³⁰ Czas kształcenia od 12 do 18 miesięcy.

3.3. Szkolenie fizyczne (w tym testy sprawności fizycznej) we wszystkich jednostkach organizacyjnych PSP realizowane były na podstawie obowiązujących przepisów w tym zakresie³¹ oraz zgodnie z Zasadami organizacji doskonalenia zawodowego w PSP. Ponadto, do organizacji szkoleń fizycznych wykorzystywany był „Kalendarz imprez sportowych PSP, współorganizowanych przez KG PSP” na rok 2018 i 2019. Jak wynika z tych dokumentów, w 2018 r. zaplanowano 29, a w 2019 r. - 27 imprez sportowych PSP. Jak wyjaśnił Komendant Główny PSP Kalendarze imprez sportowych opracowywane są również dla poszczególnych województw i zatwierdzone przez komendantów wojewódzkich PSP.

Zgodnie z art. 42 ust 2a ustawy o Państwowej Straży Pożarnej strażak podlega okresowej ocenie sprawności fizycznej. Coroczna ocena sprawności fizycznej była obowiązkowa dla strażaków:

- w wieku do 55 roku życia;
- w wieku powyżej 55 roku życia, jeżeli brał bezpośredni udział w działaniach ratowniczych;
- w wieku powyżej 55 roku życia, na własną prośbę, mimo, że nie brał bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych.

NIK ustaliła, że badanym okresie w jednostkach organizacyjnych PSP testowi sprawności fizycznej poddano 24.962 strażaków, z których test zaliczyło 24.326 osób (97,5%). W I połowie 2019 r. do testu przystąpiło 12.116 strażaków, a test zaliczyło 11.824 (97,6%). W KG PSP do testu w 2018 r. przystąpiło 153 funkcjonariuszy, a w I połowie 2019 r. - 86 funkcjonariuszy. Wszystkie ww. osoby test zaliczyły. W testach nie brały udziału osoby, które miały przeciwwskazania zdrowotne potwierdzone w formie zaświadczenia lekarskiego.

(dowód: akta kontroli str. 814-816, 848-849)

Wyniki testu rejestrowane były w indywidualnych kartach oceny sprawności fizycznej strażaka PSP za dany rok, które przechowywane były przez komórkę organizacyjną właściwą do przeprowadzania oceny sprawności fizycznej, natomiast zbiorcze wyniki oceny sprawności fizycznej strażaków jednostki organizacyjnej PSP były przechowywane w komórce organizacyjnej właściwej do spraw kadrowych.

Jak wyjaśnił Komendant Główny PSP, każdy funkcjonariusz spełniający wymogi rozporządzenia jest zobligowany odbyć testy sprawności fizycznej na podstawie corocznego rozkazu kierownika jednostki organizacyjnej Państwowej Straży Pożarnej danego szczebla (komendanta wojewódzkiego PSP, komendanta powiatowego/miejskiego PSP, komendanta szkoły).

Ponadto Komendant Główny PSP wyjaśnił, że w obowiązujących przepisach prawa nie ma szczegółowych uregulowań dot. podejmowania działań wobec funkcjonariusza, który testu sprawności fizycznej nie zaliczył lub od udziału w teście się uchylał. Jednakże fakt niezaliczenia testu sprawności fizycznej, bądź uchylecia od udziału w teście ma bardzo często odzwierciedlenie w obniżeniu opinii służbowej strażaka (uwzględnia sprawność fizyczną). Z przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lutego 2008 r. w sprawie uposażenia strażaków Państwowej Straży Pożarnej³² wynika, że niezaliczenie testu może nieść za sobą konsekwencje w postaci obniżenia dodatku służbowego. Ponadto, niewykonanie rozkazu przełożonego niesie za sobą konsekwencje dyscyplinarne, zgodnie z ustawą o PSP.

Zgodnie z zasadami organizacji doskonalenia zawodowego w Państwowej Straży

³¹ Rozporządzenie MSWiA z dnia 27 października 2005 r. w sprawie zakresu, trybu i częstotliwości przeprowadzania okresowych profilaktycznych badań lekarskich oraz okresowej oceny sprawności fizycznej strażaka Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2005 r., Nr 261, poz. 2191 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie zadań z zakresu wychowania fizycznego realizowanych w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej oraz form organizacyjnych wychowania fizycznego i sposobu ich finansowania (Dz. U. Nr 128 poz. 730).

³² Dz. U. 2018, poz. 313, ze zm.

Pożarnej w celu utrzymania sprawności fizycznej strażaków pełniących służbę w codziennym rozkładzie czasu służby, zapewniającej wykonywanie przez nich zadań służbowych, przełożony powinien umożliwić strażakom uczestnictwo w zajęciach z wychowania fizycznego lub zajęciach sportowych w ramach służby w wymiarze min. dwóch godzin lekcyjnych w tygodniu.

NIK stwierdziła, że okresie objętym kontrolą w KG PSP nie zapewniono strażakom obiektu sportowego, gdzie mogliby uczestniczyć w zajęciach wychowania fizycznego zgodnie z ww. zasadami.

Komendant Główny PSP, wyjaśnił m.in., że Biuro Szkolenia w styczniu 2018 r. podjęło rozmowy z kierownictwem Biura Ochrony Rządu (BOR), a następnie Służby Ochrony Państwa (SOP) w celu udostępnienia funkcjonariuszom i pracownikom cywilnym Komendy Głównej PSP sali sportowej, mieszczącej się w Warszawie przy ul. Podchorążych 38. Jednak z uwagi na uwarunkowania godzinowe wykorzystania Sali, nie uzyskano ostatecznego rozstrzygnięcia. Natomiast Biuro Szkolenia KG PSP przekazało do poszczególnych komórek organizacyjnych KG PSP Kalendarz imprez sportowych PSP współorganizowanych przez Komendę Główną PSP na rok 2019. W okresie objętym kontrolą w zawodach sportowych PSP wzięło udział 35 funkcjonariuszy pełniących służbę w KG PSP. Z-ca Komendanta Głównego PSP wyjaśnił ponadto, że w grudniu 2019 r. Komendant Główny PSP wystąpił do Szefa SOP z prośbą o ujęcie strażaków PSP w całorocznym harmonogramie wykorzystania sali sportowej. Komendant Główny PSP zwrócił również uwagę, że każdy strażak PSP zobowiązany jest do utrzymywania sprawności fizycznej.

(dowód: akta kontroli str. 814-816, 935-936, 984, 1813-1837)

3.4. W PSP 15.454 funkcjonariuszy³³ posiadało uprawnienia do prowadzenia pojazdów uprzywilejowanych. Potrzeby w zakresie doskonalenia techniki jazdy dla kierowców pojazdów uprzywilejowanych wynosiły 1.820 osób.

Szkolenie na potrzeby wszystkich jednostek organizacyjnych PSP z zakresu doskonalenia techniki jazdy dla kierowców pojazdów uprzywilejowanych realizowały CS PSP w Częstochowie (od 2016 r.) oraz SP PSP w Bydgoszczy (od 2017 r.) Szkolenia te prowadzone były przy współudziale ośrodków doskonalenia techniki jazdy (ODTJ) i osób posiadających uprawnienia instruktora techniki jazdy.

Jak wyjaśnił Komendant Główny PSP, decyzja o uruchomieniu przedmiotowych szkoleń na bazie CS PSP w Częstochowie i SP PSP w Bydgoszczy została podjęta po konsultacjach prowadzonych w trybie roboczym z KG PSP. CS PSP w Częstochowie została wytypowana z uwagi na wskazanie jej w Programie rozwoju szkół i ośrodków szkolenia Państwowej Straży Pożarnej na lata 2015 – 2020, jako ośrodka na bazie, którego istnieje możliwość ewentualnej budowy ośrodka szkolenia kierowców pojazdów uprzywilejowanych oraz posiadanie przez CS PSP kontenera z symulatorem jazdy pojazdem pożarniczym Renault Midlum. Natomiast SP PSP w Bydgoszczy nawiązała współpracę z Polskim Związkiem Motorowym w zakresie realizacji kursów doszkalających dla kierowców PSP. Pozostałych Szkół Aspirantów PSP nie wyznaczano do realizacji tego przedsięwzięcia, z uwagi na dużą liczbę przydzielonych już specjalizacji i dodatkowych obszarów tematycznych (SA PSP w Krakowie) oraz relatywnie wysoki koszt szkolenia w ODTJ (SA PSP w Poznaniu). Dodatkowo argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem była lokalizacja szkół PSP wyznaczonych do realizacji przedmiotowych szkoleń na terenie Polski. Takie rozwiązanie pozwala na obniżenie kosztów przejazdu na szkolenie.

Do ww. szkół PSP na przeszkolenie z zakresu doskonalenia techniki jazdy dla kierowców pojazdów uprzywilejowanych skierowano w 2018 r. 555 strażaków, a w I połowie 2019 r. - 502.

Przedmiotowe szkolenie oparte było o programy zatwierdzone przez komendantów

³³ Stan na 30 czerwca 2019 r.

tych szkół.

W wyniku kontroli NIK stwierdziła, że programy te różniły się między sobą w zakresie sposobu prowadzenia zajęć, używanych pomocy dydaktycznych, liczby godzin. W programie SP PSP w Bydgoszczy przewidziano 8 godzin nauczania (w tym 4 - teoria), a zajęcia praktyczne na torze manewrowym i płycie poślizgowej realizowano w wymiarze 4 godzin na samochodach ratowniczo-gaśniczych Szkoły (dopuszczano również możliwość udziału samochodów z własnych jednostek PSP), tj.:

- MAN TGM 280, GCBA 5/32, ciężki, 4x4,
- VOLVO FL4 XR3, GBA 2,5/30, średni, 4x2,
- RENAULT Midlum 300, GBA 2,7/30, średni, 4x2.

W programie CS PSP w Częstochowie przewidziano 13 godzin nauczania (w tym 8 - teoria i 1 godzina praktyki w symulatorze szkolenia kierowcy wozu pożarniczego), tj. o 5 godzin więcej niż w programie SP PSP w Bydgoszczy. Samochody używane podczas szkolenia kierowców pojazdów uprzywilejowanych na płycie poślizgowej w Ośrodku Doskonalenia Techniki nie były samochodami ratowniczo-gaśniczymi. Do jazdy używano samochody ciężarowe MAN TGL 12240 i TGM 12250.

Komendant CS PSP w Częstochowie wyjaśnił również, że dodatkowo podczas zajęć praktycznych Technika jazdy i manewrowania samochodem pożarniczym prowadzonych w pierwszym dniu szkolenia na terenie CS PSP używany jest samochód średni gaśniczy GBA Volvo 2,5/16 z pełnym zbiornikiem środka gaśniczego (woda). Jak wynika z analizy treści programu, działanie to nie zostało uwzględnione w planie szkolenia i zakresie tematycznym szkolenia.

Komendant Główny PSP wyjaśnił, że programy tego szkolenia zostały dostosowane do możliwości organizacyjnych szkół, dlatego są zorganizowane w różny sposób. Przyczyną takiego stanu rzeczy był fakt, że wpływ na organizację procesu szkolenia miał nie tylko sam organizator, ale również podmiot zewnętrzny (ODTJ), który fizycznie to szkolenie realizował. W toku prowadzonych uzgodnień, w przypadku SP PSP w Bydgoszczy, ODTJ zaakceptował realizację zajęć praktycznych przy wykorzystaniu samochodów ratowniczo-gaśniczych PSP, natomiast w przypadku CS PSP w Częstochowie, ODTJ zastrzegł, że szkolenie praktyczne będzie odbywało się na płycie poślizgowej w Ośrodku Doskonalenia Techniki na samochodach ciężarowych należących do ODTJ. W związku z powyższym w CS PSP w Częstochowie, pojawiła się potrzeba uzupełnienia treści programowych o zajęcia (cztery godziny), w ramach których słuchacze mieli możliwość zapoznania się ze specyfiką pojazdu pożarniczego. Zajęcia te zostały określone w programie, jako teoretyczne, a realizowane były przez instruktora ODTJ w postaci pokazu zasad zajmowania prawidłowej pozycji za kierownicą, na przykładzie średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego, wpływu stopnia napełnienia zbiornika na wodę na prowadzenie pojazdu i inne elementy, których to nie można zrealizować w ramach zajęć prowadzonych w sali dydaktycznej. Ponadto zajęcia realizowano również w symulatorze jazdy pojazdem pożarniczym Renault Midlum (jedna godzina). W związku z powyższym w programie szkolenia uwzględniono również zajęcia realizowane z wykorzystaniem tego środka dydaktycznego, którym nie dysponuje Szkoła Podoficerska PSP w Bydgoszczy.

Z wyjaśnień Komendanta Głównego PSP wynikało również, że programy te nie podlegały zatwierdzeniu przez Komendanta Głównego PSP, ponieważ centralne szkolenia z zakresu doskonalenia techniki jazdy dla kierowców pojazdów uprzywilejowanych mają formę kursów doszkalających i są realizowane w ramach doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy. Zgodnie z przyjętymi w PSP rozwiązaniami, programy szkoleń mogą być tworzone i zatwierdzane przez kierowników jednostek organizacyjnych PSP i nie wymagają zatwierdzenia przez Komendanta Głównego PSP, o ile realizowane są w ramach tzw. doskonalenia zawodowego i nie wiążą się z nadawaniem jakichkolwiek uprawnień. Komendant

Główny PSP zwrócił również uwagę, że de facto są to szkolenia zewnętrzne, ponieważ rolę wiodącą w tych szkoleniach odgrywają instruktorzy doskonalenia techniki jazdy, funkcjonariusze wydziałów ruchu drogowego Policji, Inspektorzy Transportu Drogowego.

Komendant Główny PSP wyjaśnił również, że ze względu na powyższe, w KG PSP nie prowadzono szczegółowej analizy treści tych programów pod kątem ich jednolitości, zakresu i sposobu nauczania oraz nie prowadzono w tym zakresie konsultacji z właściwymi biurami w Komendzie Głównej PSP, niemniej jednak realizacja tego zadania została uwzględniona w planach, choć jej realizacja - odroczone. Przyczyną takiego stanu rzeczy było założenie, że organizacja szkoleń przy współpracy z ODTJ stanowi formę przejściową, a docelowo szkolenia te będą odbywać się tylko w CS PSP w Częstochowie, w związku z tym zaplanowano również prace nad przygotowaniem jednolitego programu szkolenia.

NIK zauważa, że realizowane w szkołach PSP szkolenie z zakresu doskonalenia techniki jazdy dla kierowców pojazdów uprzywilejowanych jest szkoleniem centralnym, a więc zakres i sposób prowadzonego szkolenia (w tym baza dydaktyczna) powinny być jednolite.

Oprócz szkolenia realizowanego przez szkoły PSP, część komend wojewódzkich, miejskich i powiatowych PSP, organizowało podobne szkolenia we własnym zakresie. Jak wyjaśnił Komendant Główny PSP szkolenia te odbywały się zarówno na podstawie wprowadzonych w danym województwie programów szkolenia (zatwierdzonych przez komendanta wojewódzkiego PSP lub naczelnika ośrodka szkolenia), programów obowiązujących w Ośrodkach Doskonalenia Techniki Jazdy jak również bez programów - w ramach doskonalenia zawodowego w JRG. W okresie objętym kontrolą w jednostkach organizacyjnych PSP zakresu doskonalenia techniki jazdy w ramach doskonalenia zawodowego przeszkolono łącznie 6.611 strażaków, a w połowie 2019 r. - 3.124 strażaków.

(dowód: akta kontroli str. 816-817, 850-851, 1258-1261, 1353-1359)

3.5. W okresie objętym kontrolą w jednostkach PSP, w ramach ratownictwa medycznego, realizowano szereg przedsięwzięć szkoleniowych m.in. kursy kwalifikowanej pierwszej pomocy, szkolenia dla kandydatów na młodszych instruktorów ratownictwa medycznego ksrg, szkolenia z metodyki nauczania ratownictwa medycznego ksrg, szkolenia ratownictwa medycznego w ramach doskonalenia zawodowego. W 2018 r. łącznie w tego typu szkoleniach wzięło udział 34.053 strażaków, a w I połowie 2019 r. - 17.600 strażaków.

W PSP założono, że docelowo każdy strażak powinien odbyć kurs KPP. Z uwagi na powyższe kurs KPP jest obowiązkowy dla osób podejmujących służbę w PSP. Ze względu na to większość osób podejmujących służbę przygotowawczą w PSP kończy taki kurs i uzyskuje kwalifikacje ratownika przed przyjęciem do służby (dodatkowe punkty rekrutacyjne). Wyjątek stanowi służba kandydacka, w przypadku której w SGSP oraz w szkołach kształcących w zawodzie technik pożarnictwa przedmiotowe kursy organizowane są dla całych kompanii. Szkolenia odbywają się w oparciu o „Program kursu w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy dla strażaków Państwowej Straży Pożarnej”, zatwierdzony przez Komendanta Głównego PSP w 2010 r.

W okresie objętym kontrolą zrealizowano 22 kursy KPP dla funkcjonariuszy PSP w ramach, których przeszkolono 192 osoby, a w szkołach pożarniczych przeszkolono 284 strażaków w służbie kandydackiej. Ponadto PSP prowadzi ww. kursy dla członków OSP, gdzie w okresie objętym kontrolą przeszkolono 293 osoby. W PSP przeprowadzano również egzaminy potwierdzające posiadanie tytułu ratownika, którymi objęto 13.054 strażaków PSP. Egzaminy z wynikiem pozytywnym za pierwszym razem zdało 12.770 funkcjonariuszy.

Na dzień 30 czerwca 2019 r. 1.846 funkcjonariuszy posiadało uprawnienia ratownika medycznego, a potrzeby w zakresie tych uprawnień określono na 2.313 osób. Odnosząc się do przedstawionych potrzeb Komendant Główny PSP wyjaśnił, że analiza obecnie realizowanych przez PSP zadań w obszarze ratownictwa medycznego oraz przyjętych w 2013 r. rozwiązań wskazuje na potrzebę dokonania gruntownych zmian w przedmiotowym zakresie. Dlatego też planowana jest aktualizacja „Zasad organizacji ratownictwa medycznego w ksrg”, w szczególności w zakresie wymogu posiadania przez funkcjonariuszy PSP kwalifikacji ratownika medycznego, które to, zgodnie z ustawą o Państwowym Ratownictwie Medycznym, obecnie wymagają ukończenia studiów wyższych i uzyskania tytułu licencjata/magistra.

(dowód: akta kontroli str. 817-818, 848, 855-858)

3.6. Z dniem 1 stycznia 2017 r. w PSP wprowadzono „Zasady organizacji doskonalenia zawodowego w Państwowej Straży Pożarnej”, w których opisano sposób i zakres organizacji doskonalenia zawodowego strażaków (w tym organizację zajęć wychowania fizycznego) w zależności od rozkładu czasu służby (zmianowy, codzienny) i miejsca pełnienia służby oraz osoby odpowiedzialne za realizację. Do prowadzenia zajęć doskonalenia zawodowego w jednostkach ratowniczo-gaśniczych PSP przewidziano m.in. na każdej zmianie służbowej po dwóch instruktorów doskonalenia zawodowego w określonej dziedzinie ratownictwa na poziomie podstawowym. Ustalono, że podsumowanie procesu doskonalenia zawodowego odbywać się będzie nie rzadziej niż raz na trzy lata, w tym dla strażaków pełniących służbę w zmianowym czasie służby organizowane będzie w ośrodkach szkolenia KW PSP i szkołach PSP trzydniowe szkolenie podsumowujące.

Z-ca Komendanta Głównego PSP zaakceptował dokument pn. „Proces wdrożenia zasad organizacji doskonalenia zawodowego w Państwowej Straży Pożarnej”, zawierający plan realizacji szeregu przedsięwzięć. W dokumencie tym ustalono m.in., że w latach 2017-2018 przygotowano ośrodki szkolenia oraz rozpoczęto szkolenia dla instruktorów doskonalenia zawodowego poszczególnych dziedzin ratowniczych. Do końca 2018 r. w szkoleniach dla instruktorów z zakresu siedmiu dziedzin ratownictwa wzięło udział łącznie 14.384 strażaków.

Według stanu na 30 czerwca 2019 r. w szkoleniach podsumowujących doskonalenie zawodowe udział wzięło 287 funkcjonariuszy, z czego 63 otrzymało ocenę negatywną. Zgodnie z przyjętymi Zasadami w przypadku niezaliczenia jednego lub więcej elementów szkolenia podsumowującego, strażak ma prawo do ponownego przystąpienia do szkolenia lub jego części w terminie wyznaczonym przez naczelnika ośrodka szkolenia. Na powyższe szkolenie strażaka kieruje przełożony, uprawniony do mianowania, na podstawie karty skierowania. Strażakowi przysługuje prawo do dwóch szkoleń poprawkowych w cyklu trzyletnim. Efekty uzyskane na szkoleniu podsumowującym można wykorzystać, jako pomocnicze przy sporządzaniu opinii okresowej strażaka.

W 2019 r. w KG PSP dokonano analizy funkcjonowania systemu doskonalenia zawodowego po dwóch latach wdrażania nowych zasad³⁴. W dokumencie tym oprócz opisu stopnia wdrożenia przyjętych do realizacji przedsięwzięć, zawarto wnioski i uwagi dot. funkcjonowania doskonalenia zawodowego, zadania do realizacji związane z wdrożeniem cykli podsumowania doskonalenia zawodowego oraz zalecenia do organizacji cykli podsumowujących w ośrodkach szkolenia komend wojewódzkich PSP.

W okresie objętym kontrolą, doskonalenie zawodowe w KG PSP realizowane było

³⁴ Pt. „Doskonalenie zawodowe w Państwowej Straży Pożarnej Analiza funkcjonowania systemu po dwóch latach od wdrożenia dokumentu”.

zgodnie z przyjętymi Zasadami zarówno dla funkcjonariuszy pełniących służbę w zmianowym czasie służby, oraz funkcjonariuszy pełniących służbę w codziennym rozkładzie czasu służby i pracowników cywilnych.

Komendant Główny PSP w dniu 15 lipca 2019 r. zatwierdził „Wskazania do realizacji doskonalenia zawodowego przez strażaków niewykonujących zadań związanych z udziałem w działaniach ratowniczych i pracowników cywilnych w Komendzie Główniej Państwowej Straży Pożarnej”, w których m.in. ustalono, że strażacy i pracownicy cywilni prowadzić będą indywidualną kartę doskonalenia zawodowego dokumentując swój udział w określonych formach doskonalenia. Kierownicy komórek organizacyjnych KG PSP zostali zobowiązani do bieżącej analizy stanu wiedzy i umiejętności podległych pracowników, inicjowanie przedsięwzięć i możliwości doskonalenia zawodowego oraz potwierdzania wpisów w indywidualnych kartach doskonalenia zawodowego swoich podwładnych.

Dla funkcjonariuszy obsady stanowiska kierowania KG PSP opracowano ramowe plany doskonalenia zawodowego na 2018 i 2019 r. oraz informacje o realizacji tych planów.

Ponadto w okresie objętym kontrolą, w ramach doskonalenia zawodowego koordynatorów i dowódców grup specjalistycznych dla poziomu centralnego, zostały zorganizowane przez Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności i Biuro Szkolenia Komendy Główniej PSP:

- „Ogólnopolskie warsztaty ratownicze dla przedstawicieli specjalistycznych grup ratownictwa wysokościowego”, w których uczestniczyły 32 osoby, w tym: koordynatorzy wojewódzcy ratownictwa wysokościowego oraz przedstawiciele ośrodków szkolenia KW PSP i szkół PSP (maj 2018 r., SA PSP w Krakowie, na bazie ośrodka szkolenia KW PSP w Warszawie),
 - „Ogólnopolskie warsztaty ratownicze dla przedstawicieli specjalistycznych grup poszukiwawczo-ratowniczych”, w których uczestniczyło 16 osób z 6 Specjalistycznych Grup Poszukiwawczo-Ratowniczych Państwowej Straży Pożarnej (wrzesień 2018 r., SA PSP w Krakowie),
 - Warsztaty tematyczne dla koordynatorów ratownictwa wysokościowego "Ratownictwo medyczne realizowane w ramach ratownictwa wysokościowego", w których uczestniczyło łącznie 35 osób z poszczególnych Komend Wojewódzkich PSP (realizacja 12 – 14 czerwca 2018 r., SA PSP w Krakowie).
- (dowód: akta kontroli str. 433-474, 936-940, 983, 1404-1406, 1427-1532)

3.7. W trakcie kontroli pozyskano w kontrolowanych jednostkach szkoleniowych i poddano szczegółowej, systemowej analizie przez kontrolerów i powołanego biegłego³⁵ dokumentację szkoleniową, w tym programy szkolenia, dzienniki lekcyjne, konspekty wykładów, zakresy obowiązków absolwentów kursów szkoleniowych oraz inną dokumentację.

W wyniku powyższych działań NIK stwierdziła, że programy szkoleń były przygotowywane prawidłowo oraz że zostały one właściwie zrealizowane. Stwierdzone uchybienia nie miały istotnego wpływu na ocenę jakości przygotowania i realizacji szkoleń.

Niezależnie od powyższego, w opinii NIK, w celu dalszego doskonalenia jakości dokumentacji realizacji procesu dydaktycznego na poszczególnych szkoleniach, należałoby opracować i wdrożyć dokumentację elektroniczną tych szkoleń. Wskazane byłoby także opracowanie do każdego programu szkolenia wzoru konspektu oraz zestawu przykładowych konspektów, do wykorzystania (po adaptacji) do realizacji szkoleń przez mniej doświadczonych (początkujących) wykładców (instruktorów).

³⁵ Patrz przypis nr 20 na str. 10.

Opracowanie takich wzorów pozwoliłoby na uniknięcie ewentualnych błędów w metodyce realizacji zajęć i ułatwiłoby nadzór nad procesem dydaktycznym.

W celu ujednolicenia zakresu czynności na stanowisku „strażak”, w różnych jednostkach, i koniecznej poprawy jakości zakresów czynności, należałoby opracować ich wzory i metodykę sporządzania. Wzór taki powinien mieć formę elektroniczną z polami do wypełnienia i podpowiedziami. Zdaniem NIK, należałoby rozważyć wprowadzenie zasady, że strażak po ukończeniu każdego szkolenia kwalifikacyjnego, powinien otrzymać nowy zakres czynności (zadań), z uwzględnieniem zdobytych na tym szkoleniu kompetencji.

(dowód: akta kontroli str. 2367-2409)

3.8. Realizacja współpracy w zakresie szkolenia i doskonalenia zawodowego w PSP z innymi podmiotami na poziomie krajowym, odbywała się na podstawie zawartych porozumień pomiędzy stronami, w których strony określały m.in. zakres, formy i sposoby współpracy w zakresie realizacji przedsięwzięć szkoleniowych. NIK zidentyfikowała 36 takich porozumień. W okresie objętym kontrolą, rozpoczęło współpracę z Wojskami Obrony Terytorialnej. Komendant Główny PSP wydał, w trybie doraźnym, zgodę na przeprowadzenie na ich rzecz szkoleń na bazie szkoły pożarniczej, natomiast obecnie procedowane jest podpisanie porozumienia o współpracy wzajemnej.

W KG PSP środkami finansowymi na szkolenie i doskonalenie zawodowe krajowe dla kadry dysponowało Biuro Szkolenia. Budżet szkoleniowy przeznaczony był również na organizację szkoleń centralnych dla kadry instruktorskiej PSP oraz na realizację przedsięwzięć szkoleniowych organizowanych przez biura merytoryczne KG PSP dla kadry niższego szczebla organizacyjnego oraz działalność w zakresie kultury fizycznej i sportu.

W ramach współpracy międzynarodowej Komendant Główny PSP wyznaczył dwóch Krajowych Koordynatorów Kursów Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, którzy odpowiedzialni byli za weryfikację kandydatów na kursy w ramach Mechanizmu w oparciu o wymogi stawiane przez Komisję Europejską oraz zgłaszanie polskich kandydatów na kursy oraz ćwiczenia. W kontrolowanym okresie na kursy realizowane na zlecenie Komisji Europejskiej skierowano 44 osoby, a koszty wynikające z delegowania na te kursy (wyjazd zagraniczny) wyniosły 15,7 tys. zł.

Koszty poniesione przez KG PSP w związku ze skierowaniem/oddelegowaniem funkcjonariuszy PSP do udziału w przedsięwzięciach o charakterze szkoleniowym w ramach współpracy z innymi podmiotami wyniosły w okresie objętym kontrolą 341,1 tys. zł (współpraca krajowa) i 34,7 tys. zł (współpraca zagraniczna).

Ogółem, w okresie objętym kontrolą, w ramach współpracy PSP z innymi podmiotami krajowymi i zagranicznymi w 2018 r. odnotowano 813 przedsięwzięć szkoleniowych, w których uczestniczyło 7.566 osób, a w I połowie 2019 r. - 464 takie przedsięwzięcia, w których uczestniczyło 4.136 osób. Przedsięwzięcia te dotyczyły głównie szkoleń realizowanych przez producentów i dystrybutorów specjalistycznego sprzętu ratowniczego z zakresu eksploatacji i wykorzystania tego sprzętu, nabywania uprawnień i przedłużania kwalifikacji wynikających z uregulowań prawnych, konferencji naukowych o tematyce związanej z ratownictwem organizowanymi przez podmioty zewnętrzne.

(dowód: akta kontroli str. 819-821, 842-847, 1839-1844)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Organizacja procesu szkolenia w jednostkach organizacyjnych PSP pozwalała na objęcie doskonaleniem wszystkich funkcjonariuszy, a zakres realizowanych szkoleń pozwalał na wymagane przygotowanie ich do realizacji powierzonych im zadań.

W Komendzie Głównej PSP, zgodnie z obowiązującymi przepisami, organizowano testy ze sprawności fizycznej, które zaliczyli wszyscy funkcjonariusze przystępujący do tego testu. NIK pozytywnie ocenia wprowadzenie nowych zasad organizacji doskonalenia zawodowego w Państwowej Straży Pożarnej, tym podjęcie działań celem przeszkolenia instruktorów doskonalenia zawodowego z różnych dziedzin ratownictwa.

NIK zauważa jednak, że z badania próby kontrolnej 626 strażaków wynika, że 40% z nich oczekiwało ponad 60 dni na skierowanie na szkolenie podstawowe w zawodzie strażak (w tym 15% oczekiwało dłużej niż 90 dni). W okresie oczekiwania na szkolenie, strażacy ci nie mogli uczestniczyć w działaniach ratowniczych, choć większość z nich pełniła służbę w jednostkach ratowniczo-gaśniczych PSP.

Ponadto NIK zauważa, że szkolenia z doskonalenia techniki jazdy dla kierowców pojazdów uprzywilejowanych, realizowane w dwóch szkołach PSP, znacząco różniły się między sobą zakresem, pomimo że szkolenie to miało charakter centralny.

OBSZAR

4. Nadzór Komendanta Głównego PSP nad funkcjonowaniem szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy.

Opis stanu faktycznego

4.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym KG PSP (§ 10 ust. 1 pkt 6) sprawowanie nadzoru dydaktycznego nad realizacją programów zatwierdzanych przez Komendanta Głównego należało do zadań Biura Szkolenia KG PSP.

Nadzór nad realizacją kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego w PSP realizowany był w oparciu o „Zasady organizacji nadzoru dydaktycznego nad realizacją programów kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego zatwierdzonych przez komendanta głównego Państwowej Straży Pożarnej”³⁶. W myśl tych zasad nadzór dydaktyczny w PSP realizowany był w formie nadzoru zewnętrznego i wewnętrznego. Nadzór zewnętrzny w imieniu Komendanta Głównego PSP sprawowało Biuro Szkolenia KG PSP oraz szkoły PSP (z wyłączeniem SGSP), którym do nadzoru przydzielono określone komendy wojewódzkie PSP. Ponadto szkołom PSP przydzielono do nadzoru dydaktycznego zewnętrznego określone ośrodki szkolenia KW PSP realizujące szkolenia specjalistyczne z poszczególnych dziedzin ratowniczych. W dokumencie tym określono również standardy oceny jakości kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego.

Na 2018 i 2019 rok sporządzone zostały Plany nadzoru dydaktycznego. W planie nadzoru dydaktycznego na 2018 r. przewidziano działalność wspomagającą w formie organizacji 24 warsztatów metodyczno-tematycznych, symposium i narady szkoleniowej oraz działalność diagnostyczno-oceniającą w formie 67 hospitacji zajęć i 10 wizytacji w ośrodkach szkolenia KW PSP. Najpóźniej na dwa tygodnie przed każdymi warsztatami organizator przysyłał do Biura Szkolenia projekt programu warsztatów do akceptacji, a po ich zakończeniu – sprawozdanie z realizacji warsztatów. Po każdym kwartale poszczególne jednostki organizacyjne przysyłały sprawozdania z prowadzonych działań z zakresu nadzoru.

Z realizacji nadzoru dydaktycznego w 2018 r. sporządzony został Raport zawierający m.in. zalecenia na 2019 r. Z raportu wynika, że realizując zewnętrzny nadzór dydaktyczny, Biuro Szkolenia KG PSP w ramach działalności wspomagającej zorganizowało dwie narady i 11 warsztatów metodycznych i tematycznych, a szkoły PSP - 27, które adresowane były głównie do kadry dydaktycznej szkół i ośrodków szkolenia KW PSP. W ramach działalności diagnostyczno-oceniającej Biuro Szkolenia KG PSP przeprowadziło 13 hospitacji i cztery wizytacje w szkołach PSP, natomiast szkoły PSP przeprowadziły 68 hospitacji i 12 wizytacji w ośrodkach szkolenia KW PSP.

³⁶ Zatwierdzone w lutym 2017 r.

W ramach wewnętrznego nadzoru dydaktycznego zorganizowano w PSP 229 odpraw tematycznych i metodycznych w formie szkoleniowych posiedzeń pedagogicznych, 57 hospitacji zajęć w szkołach PSP i 107 hospitacji w ośrodkach szkolenia KW PSP.

Ponadto w 2018 r. w czterech ośrodkach szkolenia KW PSP³⁷ przedstawiciele Biura Szkolenia KG PSP przeprowadzili wizyty monitorujące, których celem była weryfikacja realizacji zaleceń Komendanta Głównego PSP w zakresie zatrudnienia w ośrodkach szkolenia. Wyniki wizyt monitorujących ze stosownymi wnioskami przedstawiono w „Analizie funkcjonowania ośrodków szkolenia w komendach wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu, Łodzi, Warszawie i Opolu”.

W planie nadzoru dydaktycznego na 2019 r. przewidziano działalność wspomagającą w formie organizacji 24 warsztatów metodyczno-tematycznych, sympozjum i narady szkoleniowej oraz działalność diagnostyczno-oceniającą w formie 32 hospitacji zajęć i siedem wizytacji w ośrodkach szkolenia KW PSP. W I połowie 2019 r. w szkołach PSP przeprowadzono 34 hospitacje i 4 wizytacje natomiast w ośrodkach szkolenia KW PSP 59 hospitacji. Wyniki ze sprawowanego nadzoru omawiane były podczas ośmiu narad służbowo-szkoleniowych organizowanych przez KG PSP z kadrą szkół PSP i ośrodków szkolenia KW PSP.

(dowód: akta kontroli str. 953-982, 1844)

4.2. Biuro Kontroli, Skarg i Wniosków KG PSP w okresie objętym kontrolą, nie zlecało podległym jednostkom organizacyjnym PSP przeprowadzenia kontroli bądź audytu w obszarze kształcenia, szkolenia lub doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy.

W okresie objętym kontrolą nie były prowadzone kontrole w zakresie szkolenia i doskonalenia zawodowego realizowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz inne uprawnione organy zewnętrzne.

(dowód: akta kontroli str. 783)

4.3. W okresie objętym kontrolą do KG PSP wpłynęły dwa pisma anonimowe, które dotyczyły spraw związanych ze szkoleniem. Zespół kontrolny KG PSP przeprowadził w SA PSP w Krakowie kontrolę w trybie uproszczonym, a zarzut nieprawidłowego kierowania osób na kursy i szkolenia nie został potwierdzony. W przypadku drugiego anonimu, po potwierdzeniu zarzutów, wystąpiono do Komendanta Miejskiego PSP w Białymstoku o podjęcie działań dyscyplinujących wobec trzech funkcjonariuszy, którzy nie stawiali się na zajęcia prowadzone w ramach szkolenia z bezzałogowych statków powietrznych.

(dowód: akta kontroli str. 1800-1810)

4.4. Badanie efektywności systemu kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy PSP realizowano w oparciu o „Zasady organizacji nadzoru dydaktycznego nad realizacją programów kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego”³⁸. W myśl tych zasad działalność diagnostyczno-oceniającą realizowano poprzez badania pedagogiczne i ankietowe wybranych zakresów działalności dydaktycznej. Ponadto, w związku z faktem, że szkoły kształcące w zawodzie technik pożarnictwa są elementem ogólnego systemu kształcenia zawodowego, a SGSP pod przepisy dotyczące szkolnictwa wyższego, kształcenie to objęte jest zasadami ewaluacji określonymi dla szkół i uczelni publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 228-254, 288-368, 923)

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono dwa badania ankietowe, na podstawie opracowanych w KG PSP koncepcji tych badań. Badanie ankietowe szkół PSP, dotyczące organizacji szkoleń z poszczególnych dziedzin ratowniczych realizowanych przez ksrg w zakresie podstawowym w ośrodkach szkolenia komend wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej w 2018 roku, przeprowadzili

³⁷ Ośrodki Szkolenia w Sieradzu, Opolu, Miliczu, Pionkach.

³⁸ Zatwierdzone przez Komendanta Głównego PSP w lutym 2017 r.

przedstawiciele czterech szkół PSP wśród słuchaczy w 17 ośrodkach szkolenia KW PSP. Z badań tych opracowano podsumowanie.

Badania ankietowe dotyczące potrzeb szkoleniowych kadry dydaktycznej szkół PSP i ośrodków szkolenia KW PSP w 2018 roku. Badaniem objęto 168 osób kadry dydaktycznej ośrodków szkolenia KW PSP i 124 osoby kadry dydaktycznej szkół PSP.

Jak wyjaśnił Komendant Główny PSP wyniki przeprowadzonych badań posłużyły do określenia wytycznych do realizacji nadzoru dydaktycznego w 2019 r., zarówno w ramach działalności wspomagającej, jak i diagnostyczno-oceniającej.

(dowód: akta kontroli str. 6-9, 353-368)

Poza badaniem dokumentacji nadzoru realizowanego w jednostkach kontrolowanych, szczegółowej, systemowej analizie przez kontrolerów i powołanego biegłego³⁹, poddano system nadzoru.

W opinii NIK jest on zorganizowany i realizowany prawidłowo.

Niezależnie jednak od tego, zdaniem NIK, nawet najlepszy system wymaga ciągłego monitorowania i doskonalenia. Zakładając, że programy szkolenia powinny być poddawane ciągłemu procesowi ewaluacji, co oznacza ich gruntowny przegląd nie rzadziej niż raz na 5 lat (chyba, że wcześniej powstanie istotna potrzeba ich zmiany). Z programów analizowanych, w ramach niniejszej kontroli, taką aktualizację powinien obecnie przejść „Program Szkolenia CBRNE”. Dodatkową istotną przesłanką do jego aktualizacji są zmiany w przepisach nakładające na PSP dodatkowe, niewystępujące w czasie zatwierdzania tego programu, obowiązki z zakresu zagrożeń biologicznych. W ramach prac nad zmianą tego programu należy rozważyć wprowadzenie do „Programu szkolenia” modyfikacji zapewniającej zapoznanie słuchaczy z problematyką zagrożeń biologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 2371, 2381, 2384)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Podejmowane przez Komendanta Głównego PSP działania pozwalały na sprawowanie skutecznego nadzoru nad systemem szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy PSP. Wprowadzone zostały w PSP „Zasady organizacji nadzoru dydaktycznego nad realizacją programów kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego”, w oparciu o które zrealizowano szereg warsztatów metodyczno-tematycznych, hospitacji zajęć i wizytacji w jednostkach organizacyjnych PSP realizujących szkolenie, których wyniki omawiano podczas narad służbowych z kadrą szkół PSP i ośrodków szkolenia KW PSP.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o sporządzanie bez zbędnej zwłoki planów szkoleń z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy funkcjonariuszy PSP na dany rok oraz sprawozdań z tych szkoleń przez koordynatora ratownictwa medycznego służby PSP.

³⁹ Patrz przypis nr 20 na str. 10.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach: jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 16... stycznia 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Opiola


.....
podpis