

L. dz. 43/p/w/13

Warszawa, dnia 28 lutego 2013 roku

**DYREKTOR
DEPARTAMENTU KONTROLI,
SKARG I WNIOSKÓW
MINISTERSTWA SPRAW WEWNĘTRZNYCH**

Pani Danuta GŁOWACKA-MAZUR

Dotyczy:
DKSiW-K-095-5/2013

W związku z otrzymanym Protokołem Kontroli przeprowadzonej w Biurze Zarządu Głównego Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego w zakresie prawidłowości realizacji zadania publicznego pn. *Wykonywanie ratownictwa wodnego w zakresie utrzymania gotowości ratowniczej, prowadzenie działań ratowniczych, organizowania i prowadzenia szkoleń ratowników wodnych, utrzymania gotowości operacyjnej sprzętu ratowniczego oraz prowadzenia dokumentacji wypadków*, realizowanego w ramach umowy Nr 2/DRiOL/DB/12 zawartej w dniu 14 maja 2012 roku pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych a WOPR, w załączeniu przesyłamy Stanowisko Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego odnoszące się do ustaleń i wniosków ww. kontroli.

**CZŁONEK PREZYDIUM
ZARZĄDU GŁÓWNEGO WOPR**

Jerzy GOŁĘBIOWSKI

STANOWISKO

Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego zawierające umotywowane zastrzeżenia do protokołu kontroli przeprowadzonej w Biurze Zarządu Głównego WOPR w zakresie prawidłowości realizacji zadania publicznego pn. *Wykonywanie ratownictwa wodnego w zakresie utrzymania gotowości ratowniczej, prowadzenie działań ratowniczych, organizowania i prowadzenia szkoleń ratowników wodnych, utrzymania gotowości operacyjnej sprzętu ratowniczego oraz prowadzenia dokumentacji wypadków* realizowanego w ramach umowy Nr 2/DRiOL/DB/12 zawartej w dniu 14 maja 2012 roku pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych a WOPR.

Korzystając z prawa wniesienia do kontrolującego na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do protokołu kontroli, w tym do sformułowanych w nim wniosków i zaleceń, o czym mowa w art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 roku *o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych*, WOPR przedstawia poniższe stanowisko.

1. WOPR prowadziło szkolenia będące przedmiotem umowy Nr 2/DRiOL/DB/12 zgodnie z jej zapisami, w szczególności zgodnie z programami szkoleń stanowiącymi załączniki nr 1–10 do *Oferty realizacji zadania publicznego*, będącej załącznikiem nr 1 do umowy nr 2/DRiOL/DB/12. Należy zaznaczyć, że przeprowadzenie szkoleń będących przedmiotem ww. umowy według innych programów szkoleń, nie zawartych w załącznikach do umowy, stanowiłoby naruszenie jej zapisów, a tym samym jej niewykonanie.
2. Powodem wystąpienia do MSW o pomoc w sfinansowaniu szkoleń specjalistycznych, będących przedmiotem umowy nr 2/DRiOL/DB/12, była potrzeba organizowania i prowadzenia szkoleń ratowników wodnych, w wyniku których ratownicy zdobędą umiejętności podejmowania skutecznej akcji ratowniczej, przy optymalnym wykorzystaniu sprzętu ratowniczego, w szczególności zakupionego w ramach umów 7/DAiN/DB/12, 12/DAiN/DB/11, 15/DAiN/DB/10, 9/DAiN/DB/09 i innych. Realizacja tych szkoleń gwarantuje skuteczne działanie ratowników WOPR oraz efektywne wykorzystanie sprzętu, co bezpośrednio przekłada się na zwiększenie bezpieczeństwa na obszarach wodnych.
3. Szkolenia ratowników wodnych, będące przedmiotem zawartej umowy, nie były szkoleniami o których mowa w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 czerwca 2012 roku *w sprawie szkoleń w ratownictwie wodnym* (Dz. U. z 2012 r., poz. 747), o czym świadczy między innymi zapis pkt. III.8 *Oferty realizacji zadania publicznego*: „Organizowanie i przeprowadzanie szkoleń dla ratowników wodnych obejmują w szczególności zakres standardów postępowania podczas akcji ratowniczych:
 - 1) na wodach płynących w czasie powodzi i wypadków na wodzie z użyciem łodzi motorowych i skuterów wodnych (Kraków);
 - 2) na wodach płynących w czasie spływu kajakowego (Tuchola);
 - 3) na wodach przybrzeżnych morskich z użyciem łodzi motorowych i skuterów wodnych (Rowy, Ustka, Kołobrzeg);
 - 4) na wodach szybko płynących (Wietrznice);
 - 5) na pływalniach (Drzonków, Skierniewice);
 - 6) na wodach stojących w zakresie doskonalenie umiejętności ratowników wodnych, rozpoznawania istniejących zagrożeń, promocję bezpiecznych zachowań na wodach (Rajgród)”,oraz treści programowe zawarte w załącznikach 1–10 do *Oferty* (...).
4. Umowa nr 2/DRiOL/DB/12, jak każda umowa cywilna, jest zgodnym porozumieniem dwóch stron ustalającym ich wzajemne prawa i obowiązki, w której obie strony są uprawnione do wnoszenia o zmianę jej warunków. Dlatego też jednostronne

obarczenie WOPR, przez zespół kontrolny, odpowiedzialnością za zaniechanie jej aneksowania (str. 13 Protokołu), jest dla WOPR wysoce niezrozumiałe i krzywdzące. Należy w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że WOPR składał co kwartał sprawozdania częściowe z realizacji zadania publicznego, które nie budziły w tym zakresie zastrzeżeń Departamentu Ratownictwa i Ochrony Ludności Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Wydaje się również, że MSW, jako faktyczny autor ww. Rozporządzenia, jest równie lub nawet bardziej uprawnioną stroną do sugerowania takiego aneksu. Jednocześnie należy mieć na uwadze fakt, że aneksowanie umowy w zakresie zmiany programów prowadzonych szkoleń, a tym samym zastąpienie szkoleń specjalistycznych szkoleniami o których mowa w ww. Rozporządzeniu MSW w *sprawie szkoleń w ratownictwie wodnym*, wiązałoby się z całościową zmianą ducha szkoleń, a tym samym istotnymi zmianami warunków umowy.

Mając na uwadze opisane wyżej okoliczności, WOPR jest zaskoczenie i traktuje jako niezrozumiały wniosek zespołu kontrolującego, dotyczący zwrotu dotacji MSW w wysokości 253.364,21 PLN, wraz z odsetkami, wydatkowanej na pokrycie kosztów szkoleń realizowanych w sposób zgodny z umową, które w szczególności nie były szkoleniami o których mowa w ww. Rozporządzeniu MSW w *sprawie szkoleń w ratownictwie wodnym* i których Rozporządzenie to nie reguluje. Dodatkowo należy zaznaczyć, że od dnia wejścia w życie Rozporządzenia MSW w *sprawie szkoleń w ratownictwie wodnym*, tj. od dnia 3 lipca 2012 roku do dnia 31 grudnia 2012 roku, ze środków nie pochodzących z dotacji MSW, WOPR przeszkoliło 144 ratowników wodnych i 134 instruktorów w zakresie ratownictwa wodnego, zgodnie z zapisami ww. Rozporządzenia.

5. W trakcie realizacji szkoleń, organizowanych w ramach ww. umowy nr 2/DRiOL/DB/12, kierownik szkolenia, instruktorzy, a także asystenci uznani zostali za uczestników szkolenia (brali udział we wszystkich zajęciach – zarówno teoretycznych, jak i praktycznych), a także każda osoba, niezależnie od statusu, mogła uczestniczyć we wszystkich zajęciach będących częścią danego szkolenia. Należy zaznaczyć, że w latach ubiegłych kadra prowadząca zajęcia nie była zaliczana w poczet uczestników szkolenia. Sytuacja ta uległa zmianie w wyniku sugestii zespołu kontrolnego w składzie: Anna Malmon (kierownik) i Jarogniew Łoniewski (członek), przeprowadzającego kontrolę w dniach 2-8 lutego 2012 r., której przedmiotem było „Sprawdzenie prawidłowości wykonania zadania publicznego pod względem legalności i gospodarności, w tym wydatkowania dotacji przekazanej w ramach umowy Nr 7/DAiN/DB/11 z dnia 30 marca 2011 r. oraz rzetelności prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej związanej z realizacją umowy”. W związku z powyższym WOPR wyraża zaskoczenie sytuacją, w której wykonanie sugestii jednego z zespołów kontrolnych MSWiA obierane jest przez inny zespół kontrolny MSW jako „działanie (...) niewłaściwe, niecelowe i niegospodarne”.
6. Zgodnie z *Planem szkoleń centralnych WOPR w 2012 roku*, stanowiącym załącznik nr 11 do *Oferty realizacji zadania publicznego*, będącej załącznikiem nr 1 do umowy nr 2/DRiOL/DB/12, w szkoleniach zorganizowanych przez WOPR powinno uczestniczyć 490 osób, których koszt udziału miał być pokryty ze środków pochodzących z dotacji. Z przekazanych zespołowi kontrolnemu materiałów (w szczególności dzienników szkoleń i wykazu umów zleceń dotyczących poszczególnych szkoleń) wynika, że w szkoleniach wzięło udział 608 uczestników. Koszt udziału w szkoleniach dodatkowych 118 osób, w tym 87 osób poniżej 18 roku życia, nie był pokryty ze środków finansowych przewidzianych w umowie.
W tym miejscu należy zaznaczyć, że przyjmując na szkolenie większą liczbę uczestników niż przewidziano wcześniej i pokrywając koszty ich udziału z innych źródeł finansowania, WOPR działał w dobrej wierze. Należało nie dopuścić do sytuacji, w której odmawia się komukolwiek uczestnictwa w szkoleniu dofinansowanym ze środków MSW. Dzięki takiemu podejściu w szkoleniach wzięły udział wszystkie osoby, które zgłosiły chęć uczestniczenia w szkoleniu i stanęły w dniu jego rozpoczęcia w wyznaczonym miejscu.

W związku z powyższym, a w szczególności biorąc pod uwagę fakt, że MSW przekazało środki finansowe na udział 490 osób, w sytuacji gdy w szkoleniach uczestniczyło 608 osób (521 osób pełnoletnich i 87 osób poniżej 18 roku życia) oraz, że koszt udziału w szkoleniach dodatkowych 118 osób, w tym 87 osób poniżej 18 roku życia, nie był finansowany ze środków przewidzianych w umowie, ww. wniosek zespołu kontrolnego dotyczący zwrotu środków finansowych przeznaczonych, między innymi, na przeszkolenie osób niepełnoletnich tym bardziej należy uznać za wielce niezrozumiały i krzywdzący dla WOPR.

7. Wszystkie dokumenty księgowe sprawdzane są pod względem merytorycznym przez specjalistę ds. finansów biura ZG WOPR Agnieszkę Zdanowicz z wyszczególnieniem daty sprawdzenia. Ponadto sprawdzane są pod względem formalnym i rachunkowym przez księgową WOPR Agatę Jankowską, z wyszczególnieniem daty sprawdzenia, a zatwierdzane są do zapłaty przez Prezesa WOPR Jerzego Telaka. Wszystkie skontrolowane dokumenty księgowe zawierały adnotacje o ich sprawdzeniu pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym wraz datami tych sprawdzeń. Zgodnie z protokołem kontroli (str. 8) wszystkie kontrolowane dokumenty księgowe były sporządzane zgodnie z wymogami określonymi w art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* (Dz. U. z 2009 r., nr 152, poz. 1223 z późn. zm.). Należy zaznaczyć, że ustawa *o rachunkowości* nie mówi o kolejności sprawdzania dokumentów księgowych.
8. Wszystkie dokumenty księgowe, które są rejestrowane w biurze ZG WOPR bez zbędnej zwłoki, przedkładane są Prezesowi WOPR do zatwierdzenia. W szczególności dokonywanie przelewów bankowych następuje po zatwierdzeniu przez Prezesa WOPR podpisem elektronicznym. Wszystkie faktury i rachunki gotówkowe zostają rozliczone za pomocą dokumentu kasowego (KW) po uprzednim zatwierdzeniu przez Prezesa WOPR. Faktury płacone kartą firmową, ujęte w kosztorysie jako wkład własny za paliwo, nie mogły być wcześniej sprawdzone pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym przed dokonaniem transakcji, co bezpośrednio wynika z istoty kart płatniczych. Niemniej jednak, uwzględniając stanowisko zespołu kontrolującego w tym zakresie, w przypadku otrzymania kolejnych dotacji MSW, WOPR dostosuje się do ewentualnych uwag i sugestii MSW dotyczących kolejności sprawdzania pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym oraz zatwierdzania i rozliczania dokumentów księgowych.
9. Zgodnie z informacją podaną w ofercie (pkt III.8) oraz w sprawozdaniu końcowym z realizacji zadania publicznego (część I, pkt. 3.1), skład osobowy koordynatorów i kierowników Grup Operacyjnych WOPR opiera się na osobach zatrudnianych w latach ubiegłych, dysponujących odpowiednim doświadczeniem i znających specyfikę wykonywanych zadań. Przy naborze koordynatora i kierowników GO WOPR stosuje się sprawdzoną metodę polegającą na tym, że corocznie uczestniczą oni w postępowaniu kwalifikacyjnym, obejmującym sprawdzian wiedzy z zakresu ratownictwa wodnego oraz umiejętności stosowania indywidualnych i zespołowych technik ratowniczych w wodzie i na wodzie, w tym z użyciem środków ratowniczych oraz łączności. Po zakończonym postępowaniu kwalifikacyjnym członek ZG WOPR odpowiedzialny za sprawy grup operacyjnych (zgodnie z podziałem zadań dokonany na pierwszym posiedzeniu ZG WOPR IX Kadencji) przedstawia Prezesowi WOPR kandydatury na koordynatorów i kierowników GO WOPR, w wyniku czego zawierane są umowy o pracę. WOPR nie posiada sformalizowanych wzorów i formularzy dotyczących postępowań kwalifikacyjnych i wniosków o zatrudnienie dla koordynatorów i kierowników GO WOPR. Dotychczasowy tryb postępowania w tym zakresie nie budził zastrzeżeń kolejnych zespołów kontrolnych MSWiA. Ponadto należy zaznaczyć, że DRiOL MSW rozwiązanie kwestii zatrudnienia koordynatorów i kierowników GO WOPR pozostawił w kompetencji ZG WOPR (pismo l. dz. DRiOL-NRGW-5503-66/2012 z dnia 5 czerwca 2012 roku).
Skład osobowy koordynatorów i kierowników GO WOPR opiera się na osobach dysponujących odpowiednim doświadczeniem i znających specyfikę wykonywanej pracy. Wśród zatrudnionych osób jest trzech instruktorów wykładowców WOPR, dziewięciu instruktorów WOPR, dwóch starszych ratowników wodnych i młodszych

instruktorów WOPR oraz 2 ratowników wodnych. Wszystkie te osoby posiadają odpowiednie doświadczenie w wykonywaniu ratownictwa wodnego od 14 lat do 63 lat. Jednakże biorąc pod uwagę wątpliwości zespołu kontrolującego w tym zakresie, w przypadku otrzymania kolejnych dotacji MSW przeznaczonych na zatrudnienie koordynatorów i kierowników GO WOPR, wszystkie czynności realizowane w ramach prowadzonego zadania będą dokumentowane w sposób wyczerpujący, zgodnie ze wskazówkami przekazanymi przez zespół kontrolujący.

10. Raz na kwartał koordynatorzy i kierownicy GO WOPR sporządzają sprawozdania z przebiegu wykonania zadania i osiągniętych rezultatów w zakresie działalności ratowniczej, na podstawie których sporządzane jest *Sprawozdanie z działalności grup operacyjnych WOPR* stanowiące załącznik do *Sprawozdania częściowego z wykonania zadania publicznego* lub *Sprawozdania końcowego z wykonania zadania publicznego*. W związku z terminami składania sprawozdań do MSW (np. w przypadku *Sprawozdania częściowego z wykonania zadania publicznego* – 10 lipca, 10 października) oraz terminami nadsyłania do biura ZG WOPR sprawozdań koordynatorów i kierowników GO WOPR (np. w przypadku *Sprawozdania częściowego z wykonania zadania publicznego* – 5 lipca, 5 października), wysyłanie sprawozdań tradycyjną pocztą, opatrzonych podpisem osoby sporządzającej, mogłoby spowodować sytuację, w której sprawozdanie koordynatora lub kierownika GO WOPR wpłynęłoby po terminie składania sprawozdania do MSW, a co za tym idzie sprawozdanie z wykonania zadania publicznego nie zawierałoby pełnych danych. W celu uniknięcia takiej sytuacji WOPR dopuścił możliwość nadsyłania przez koordynatorów i kierowników GO WOPR sprawozdań drogą elektroniczną. Jednakże biorąc pod uwagę stanowisko zespołu kontrolującego w tym zakresie, w przypadku otrzymania kolejnych dotacji MSW przeznaczonych na zatrudnienie koordynatorów i kierowników GO WOPR, wymagane będzie umieszczanie podpisu osoby sporządzającej sprawozdanie.
11. Osoba sporządzająca *Sprawozdanie z działalności grup operacyjnych WOPR* stanowiące załącznik do *Sprawozdania częściowego z wykonania zadania publicznego* lub *Sprawozdania końcowego z wykonania zadania publicznego*, w celu przygotowania *Sprawozdania z działalności grup operacyjnych WOPR* musiała zapoznać się ze wszystkimi sprawozdaniami nadsyłanymi przez kierowników GO WOPR. Biorąc pod uwagę stanowisko zespołu kontrolującego w tym zakresie, w przypadku otrzymania kolejnych dotacji MSW przeznaczonych na zatrudnienie koordynatorów i kierowników GO WOPR, ww. sprawozdania będą zawierały elementy potwierdzające zapoznanie się z dokumentacją przez przełożonych oraz sprawowanie nadzoru nad jakością sporządzanych materiałów.
12. W związku z prowadzeniem rejestru, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 roku o *bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych*, WOPR prowadzi *Rejestr wypadków*. Wejście w życie ww. ustawy z dniem 1 stycznia 2012 roku spowodowało, że sezon letni 2012 był pierwszym, w którym możliwe było zebranie pierwszych doświadczeń w tym zakresie. Podczas zbierania danych do *Rejestru wypadków*, ratownicy WOPR napotykali na realne trudności. I tak m. in. osoby którym udzielana była pomoc odmawiały podawania swoich danych, w szczególności imienia i nazwiska, co rodziło problemy z jednoznacznym określeniem rodzaju doznanego urazu lub zachorowania osoby poszkodowanej. W związku z powyższym zdecydowano o podjęciu prac nad stworzeniem jednolitej *Karty wypadku*, jako narzędzia, dzięki któremu możliwe będzie zbieranie do *Rejestru wypadków* niezbędnych informacji.
13. Organizując poszczególne szkolenia, wzorem lat ubiegłych, WOPR przygotowywało niezbędne dokumenty, w szczególności *Dzienniki szkoleń* potwierdzające realizację szkolenia. Wcześniejsze kontrole MSWiA w tym zakresie nie wskazywały na potrzebę posiadania dodatkowej dokumentacji, w szczególności kart kwalifikacyjnych, czy też doraźnych planów zajęć uwzględniających nazwisko osoby prowadzącej zajęcia ze wskazaniem jednostek dydaktycznych. Niemniej jednak, uwzględniając w tym zakresie uwagi zespołu kontrolującego, w przypadku otrzymania kolejnych dotacji MSW przeznaczonych na prowadzenie szkoleń ratowników wodnych,

WOPR będzie przechowywał, przez wyznaczony okres, wszystkie dokumenty, w szczególności te, które traktowane były wcześniej jako dokumenty doraźne.

14. W związku z prowadzeniem zajęć w ramach szkoleń ratowników przez osoby prowadzące działalność gospodarczą, WOPR dopuścił możliwość przedłożenia rachunków lub faktur dotyczących wynagrodzenia za zrealizowane zajęcia, bez konieczności podpisywania przez instruktorów umów zleceń analogicznych do tych, jakie podpisywane były z osobami fizycznymi nie prowadzącymi działalności gospodarczej. Należy zaznaczyć, że w żaden sposób nie wpłynęło to na zmniejszenie jakości szkolenia. Wszystkie osoby, które prowadziły zajęcia posiadały duże doświadczenie, wiedzę i umiejętności z zakresu objętego danym programem szkolenia, lub posiadały specjalistyczną wiedzę w danej dziedzinie. Należy zaznaczyć, że wcześniejsze kontrole MSWiA nie wykazywały w tym zakresie żadnych uchybień. Uwzględniając stanowisko zespołu kontrolnego w tym zakresie, w przypadku otrzymania kolejnych dotacji MSW przeznaczonych na prowadzenie szkoleń ratowników wodnych, wszystkie zlecenia na prowadzenie zajęć będą posiadały formę umowy pisemnej.

Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe zapewnia, że jest otwarte na współpracę i wszelkie uwagi, w tym również krytyczne, formułowane przez podmioty kontrolujące z ramienia Ministra Spraw Wewnętrznych. Działania kontrolne i ich efekty WOPR traktuje jako inspirację do poprawy swojej działalności, której istotą jest przede wszystkim prowadzenie działań ratowniczych.

W związku z powyższym WOPR prosi o uwzględnienie opisanych wyżej okoliczności przy formułowaniu końcowych wniosków i zaleceń, w szczególności dotyczących zwrotu przyznanej dotacji. Wniosek ten WOPR odbiera jako skrajnie dolegliwy, niesprawiedliwy i zdecydowanie nieproporcjonalny w stosunku do stwierdzonych nieprawidłowości.

**CZŁONEK PREZYDIUM
ZARZĄDU GŁÓWNEGO WOPR**

Jerzy GOŁĘBIOWSKI