



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marek Opiola

KPB.410.002.01.2019

Mariusz Kamiński
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
02-591 Warszawa, ul. Stefana Batorego 5

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Kamiński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, dalej zwany również „Ministrem SWiA” lub „Ministrem”, od dnia 14 sierpnia 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Elżbieta Witek – Minister SWiA od dnia 4 czerwca 2019 r. do dnia 9 sierpnia 2019 r., – Joachim Brudziński – Minister SWiA od dnia 9 stycznia 2018 r. do dnia 4 czerwca 2019 r., – Mariusz Błaszczak – Minister SWiA od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 9 stycznia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Analizy, opracowania koncepcyjne i wydane akty prawne w zakresie systemów (modeli) szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy oraz ich związek z wymaganiami w zakresie kwalifikacji funkcjonariuszy. 2. Analizy, opracowania koncepcyjne i wydane akty prawne ustalające rolę i zadania Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie i Szkoły Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie w zakresie szkolenia funkcjonariuszy i innych osób na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego. 3. System finansowania służb i szkół, w szczególności nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, oraz jego zgodność z koncepcją szkolenia w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego i potrzebami służb i szkół. 4. Działania w zakresie nadzoru i kontroli oraz ewaluacji szkolenia i doskonalenia zawodowego. 5. Powołanie oraz zaplanowanie i zrealizowane w okresie objętym kontrolą działania koordynatora ratownictwa medycznego MSWiA.
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2018 r. - 25 października 2019 r. oraz dokumenty wytworzone wcześniej, niezbędne do realizacji celu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego.
Kontrolerzy	Artur Kozłowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KPB/38/2019 z 31 maja 2019 r. Daniel Michalecki, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KPB/63/2019 z 22 lipca 2019 r.

(akta kontroli tom I, str.1-4)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister SWiA rzetelnie realizował zadania w zakresie nadzoru nad funkcjonowaniem szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy podległych mu formacji, jednakże jego działania koncentrowały się przede wszystkim na bieżącym funkcjonowaniu szkolenia w poszczególnych służbach. W konsekwencji nie zapewniono efektywnego wsparcia realizacji przez poszczególnych Komendantów zadań w zakresie szkolenia, które umożliwiłoby szybką poprawę sytuacji w tym obszarze, w szczególności w Służbie Ochrony Państwa i Policji³.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister SWiA stworzył procedury nadzoru nad działalnością podległych mu służb, w tym nad funkcjonującym w nich systemami szkolenia i doskonalenia zawodowego. Minister zapewnił zaplecze kadrowe do realizacji zadań związanych z nadzorem nad szkoleniem i doskonaleniem zawodowym funkcjonariuszy oraz kontrolą tego obszaru. Wyznaczone jednostki organizacyjne ministerstwa analizowały dokumenty sprawozdawcze, wyciągały z nich wnioski, a w razie potrzeby formułowały zalecenia. Skargi i wnioski związane ze szkoleniem i doskonaleniem zawodowym funkcjonariuszy były prawidłowo rozpatrywane. W okresie objętym kontrolą w MSWiA nie przeprowadzano jednak kontroli dotyczących bezpośrednio systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego. Jedynie w poszczególnych kontrolach uwzględniano ten temat, jako jeden z wielu elementów badania. W ocenie NIK, Minister nie wykorzystywał więc w pełni narzędzia, dzięki któremu mógł mieć bezpośredni wgląd w funkcjonowanie tego obszaru. Minister nie prowadził także bezpośredniej ewaluacji systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego w służbach, opierając się w swoich analizach wyłącznie na sprawozdaniach Komendantów Głównych Policji, PSP, SG i Komendanta SOP oraz ocenach Polskiej Komisji Akredytacyjnej. Ograniczało to jego możliwości w zakresie analizy efektywności wydatkowanych na szkolenia środków oraz kierunków niezbędnych działań. W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji nie opracowano i nie wdrożono jednolitej koncepcji funkcjonowania systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego podległych formacji. Minister wskazał, że określanie koncepcji funkcjonowania, w postaci wyznaczania celów, kierunków i zadań dla poszczególnych szkół i ośrodków szkolenia Policji, SG, PSP pozostaje we właściwości komendantów głównych tych formacji. W konsekwencji Minister podejmował jedynie, w ograniczonym zakresie, działania celem usprawnienia organizacji szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy poszczególnych służb. Analizie, przez powołany w tym celu przez Ministra zespół, poddany został system szkolenia funkcjonujący w Policji. W odniesieniu do Służby Ochrony Państwa podjęte zostały działania w celu zapewnienia optymalnego systemu szkolenia kierujących pojazdami uprzywilejowanymi. W przypadku SG i PSP poddano analizie wyłącznie sprawozdania z działalności szkoleniowej. Minister poddawał również analizie stopień wykorzystania bazy i kadry dydaktyczno-naukowej w dwóch podległych mu bezpośrednio szkołach. W opinii NIK, działania planowane i realizowane przez poszczególne służby zawsze będą się ograniczały do, podległych ich komendantom, jednostek terenowych, szkół i ośrodków szkolenia oraz pozostających w ich dyspozycji, ograniczonych, środków. Tylko

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

³ Wyniki kontroli systemów szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy przeprowadzonych przez NIK w czterech służbach podległych MSWiA, tj. Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służbie Ochrony Państwa, zostały przedstawione w odrębnych wystąpieniach pokontrolnych. Wystąpienia te, wraz z wystąpieniem skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji będą podstawą do sformułowania kompleksowej oceny funkcjonowania systemu szkolenia w służbach podległych MSWiA, która zostanie przedstawiona w Informacji o wynikach kontroli. Przedstawienie ww. informacji jest zaplanowane na II kwartał 2020 r.

przedsięwzięcia podejmowane przez Ministra SWiA, w tym wskazanie jednolitych kierunków działania wszystkim służbom, wypracowanych na podstawie szczegółowych analiz obecnych systemów szkolenia, umożliwią szybką poprawę sytuacji. Również tylko Minister SWiA, jako dysponent części 42 budżetu państwa, może zapewnić właściwie ich finansowanie oraz skoordynować działania obejmujące wszystkie służby.

W ramach ogólnych limitów wydatków dla części budżetowych przypisanych poszczególnym dysponentom II i III stopnia, bezpośrednio podległym dysponentowi części 42, Minister SWiA zabezpieczył środki na infrastrukturę i wyposażenie oraz bieżące funkcjonowanie szkół i ośrodków szkolenia. Przekazywane środki nie pozwoliły jednak na podjęcie wszystkich niezbędnych działań modernizacyjnych oraz na konieczne unowocześnienie wyposażenia. W związku z wejściem w życie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce Minister wydał stosowne akty wykonawcze stanowiące podstawę do funkcjonowania podległych mu szkół.

Minister nie wydał dotychczas niezbędnych rozporządzeń w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice, jak również warunków dotyczących ich usytuowania, wymaganych przez ustawę Prawo budowlane⁴. W konsekwencji tego zaniedbania, sięgających już od ponad dwudziestu pięciu lat, strzelnice były eksploatowane bez powszechnie obowiązujących regulacji prawnych, w szczególności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ich użytkowników oraz osób przebywających w ich otoczeniu.

W MSWiA został powołany koordynator ratownictwa medycznego, który realizował przypisane mu działania, jednakże w przypadku planów szkoleń Policji i PSP koordynator RM zaopiniował je z wielomiesięcznym opóźnieniem. Ze znacznym opóźnieniem zatwierdził on również sprawozdania z realizacji szkoleń z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy przedkładanych przez koordynatorów ratownictwa medycznego PSP i SG. W ocenie NIK, powyższe zaniechania świadczą o braku właściwego nadzoru merytorycznego nad wykonywaniem zadań przez koordynatorów ratownictwa medycznego służb podległych Ministrowi SWiA.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja i finansowanie szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy służb podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji

1.1 Organizacja szkolenia i doskonalenia zawodowego, koncepcje ich funkcjonowania i uregulowania prawne.

Opis stanu faktycznego

1.1.1 Podstawowym zadaniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wskazanym w § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów⁶, jest kierowanie trzema działami administracji rządowej, w tym działem „sprawy wewnętrzne”. Ponadto Minister jest dysponentem trzech części budżetu państwa, w tym części 42, w ramach której finansowane są Policja, Straż Graniczna, Służba Ochrony Państwa oraz część Państwowej Straży Pożarnej⁷. Ministrowi podlegają Komendanci Główni Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej oraz Komendant Służby

⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.).

⁵ 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.

⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. poz. 2264).

⁷ Komenda Główna PSP wraz ze szkołami PSP i Centralnym Muzeum Pożarnictwa.

Ochrony Państwa. Wykonywanie przez Ministra funkcji kierowniczej, obejmuje motywowanie, przewodzenie i wpływanie na działalność podwładnych, a także sprawowanie nadzoru i kontroli, również w zakresie szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy służb podległych Ministrowi.

Dodatkowe obowiązki Ministra, jako dysponenta części budżetu państwa wynikają z ustawy o finansach publicznych⁸. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 tej ustawy wydatki publiczne powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

1.1.2 Szkolenie funkcjonariuszy Policji jest realizowane przez Wyższą Szkołę Policji (WSPol) w Szczytnie, będącą szkołą służb publicznych nadzorowaną przez Ministra SWiA. WSPol jest jednocześnie jednostką organizacyjną Policji, a jej Komendant-rektor podlega Komendantowi Głównemu Policji. W skład systemu szkolenia Policji obejmuje ponadto Centrum Szkolenia Policji (CSP) w Legionowie, Szkoły Policji (SP) w Katowicach, Pile i Słupsku oraz Ośrodek Szkolenia Policji (OSzP) w Łodzi, z siedzibą w Sieradzu⁹.

Doskonalenie zawodowe jest realizowane w terenowych jednostkach organizacyjnych Policji, w szkołach (Ośrodku Szkolenia) Policji bądź zlecane jednostkom pozapolicyjnym.

Szkolenie strażaków PSP jest realizowane przez Szkołę Główną Służby Pożarniczej (SGSP) w Warszawie, szkołę służb publicznych, nadzorowaną przez Ministra SWiA. SGSP jest jednocześnie jednostką organizacyjną Państwowej Straży Pożarnej, której Rektor-komendant podlega Komendantowi Głównemu PSP. System szkolenia PSP obejmuje ponadto Centralną Szkołę PSP (CS PSP) w Częstochowie, Szkoły Aspirantów (SA) w Krakowie i Poznaniu, Szkołę Podoficerską PSP (SP PSP) w Bydgoszczy oraz 17 ośrodków szkolenia komend wojewódzkich PSP.

Doskonalenie zawodowe strażaków jest realizowane w terenowych jednostkach organizacyjnych PSP, w szkołach i ośrodkach szkolenia PSP bądź zlecane jednostkom zewnętrznym.

Szkolenie funkcjonariuszy Straży Granicznej jest realizowane w Centralnym Ośrodku Szkolenia SG (COS SG) w Koszalinie, w Centrum Szkolenia SG (CS SG) w Kętrzynie oraz w Ośrodku Szkoleń Specjalistycznych SG (OSS SG) w Lubaniu.

Doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy SG jest realizowane w terenowych jednostkach organizacyjnych SG, w szkołach SG bądź zlecane jednostkom zewnętrznym.

Służba Ochrony Państwa nie ma wydzielonych jednostek szkoleniowych. Szkolenie i doskonalenie zawodowe (szkolenie zawodowe doskonalące) jej funkcjonariuszy jest organizowane i realizowane przez Zarząd I (Szkolenia) z wykorzystaniem posiadanej bazy szkoleniowej, w tym Ośrodka Szkolenia w Raduczu (k. Rawy Mazowieckiej) i kadry instruktorskiej. Część funkcjonariuszy SOP szkoli się w WSPol w Szczytnie.

W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji nie opracowano i nie wdrożono jednolitej koncepcji funkcjonowania systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego podległych formacji.

Minister wskazał, że określanie koncepcji funkcjonowania, w postaci wyznaczenia celów, kierunków i zadań dla poszczególnych szkół i ośrodków szkolenia Policji, SG, PSP pozostaje we właściwości komendantów głównych tych formacji.

W opinii NIK, działania planowane i realizowane przez poszczególne służby zawsze

⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.).

⁹ OSzP w Sieradzu jest komórką organizacyjną Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi.

będą się ograniczały do, podległych ich komendantom, jednostek terenowych, szkół i ośrodków szkolenia. Szereg szkoleń, jak np. obejmujących udzielanie kwalifikowanej pierwszej pomocy, mogłaby być realizowana dla całości służb. Tylko przedsięwzięcia podejmowane przez Ministra SWiA, w tym wskazanie jednolitych kierunków działania wszystkim służbom, wypracowanych na podstawie szczegółowych analiz obecnych systemów szkolenia, umożliwią rzeczywistą poprawę systemu szkolenia funkcjonariuszy. Tylko Minister SWiA, jako dysponent części 42 budżetu państwa, może zapewnić właściwie ich finansowanie oraz skoordynować działania obejmujące wszystkie służby.

(akta kontroli tom I str. 18-20)

Zarządzeniem nr 35 Minister SWiA, powołał Zespół do spraw opracowania nowej koncepcji szkolnictwa policyjnego¹⁰. Zadaniem Zespołu było dokonanie oceny aktualnego stanu funkcjonowania szkół policyjnych, w szczególności pod względem organizacji, kadry kierowniczej i dydaktycznej, programów nauczania oraz zaplecza dydaktycznego i logistycznego szkół policyjnych, a także przygotowanie rozwiązań mających na celu poprawę ich funkcjonowania oraz jakości i warunków kształcenia policjantów¹¹. Wnioski z prac Zespołu zostały przedstawione podczas posiedzenia w dniu 1 lipca 2019 r. i dotyczyły m.in. opracowania koncepcji zmian w systemie szkolenia opartej na bazie WSPol w Szczytnie i CSP Policji w Legionowie, stworzenie modelu ścieżki rozwoju zawodowego w Policji, opartego w szczególności na specjalizacji funkcjonariuszy oraz systemie motywacyjnym promującym służbę w Policji, poprzez szkolenie zawodowe podstawowe, służbę przygotowawczą, szkolenie podoficerskie, kursy specjalistyczne i doszkalające oraz rozważenie możliwości zmian związanych z potrzebą rozbudowy lub utworzenia nowych szkół i ośrodków szkolenia, w tym zmiany statusu OSzP w Sieradzu na szkołę policyjną. Mając na uwadze potrzebę przeprowadzenia dalszych analiz dotyczących określenia sylwetki policjanta – słuchacza i absolwenta na każdym z etapów jego rozwoju zawodowego podjęto decyzję o kontynuowaniu prac Zespołu.

Ponadto Komendant Główny Policji przedstawił Ministrowi informację nt. racjonalizacji etatowej w jednostkach szkoleniowych Policji, przeprowadzonej w latach 2009-2010. Komendant zwrócił się o rozważenie możliwości wzmocnienia szkół policyjnych etatami, pozyskanymi z komend wojewódzkich/Stołecznej Policji, które zostały uprzednio wyłączone ze szkół Policji w ramach opisanego procesu „racjonalizacji”. Na spotkaniu Zespołu w dniu 1 lipca 2019 r., przedstawiono również tę propozycję, a także ustalono, że kwestia ta zostanie poddana dodatkowej analizie. Według stanu na dzień zakończenia kontroli decyzja w tej sprawie nie została podjęta.

(akta kontroli tom I str. 32-35)

W wyniku analiz obecnie funkcjonującego modelu szkolnictwa policyjnego Minister postanowieniem z dnia 26 września 2018 r. pozytywnie zaopiniował wniosek Komendanta-Rektora WSPol w Szczytnie o nadanie uprawnienia do prowadzenia kształcenia na poziomie studiów wyższych I stopnia na kierunku „Nauka o Policji”, profilu praktycznego na Wydziale Policyjnych Nauk Stosowanych.

(akta kontroli tom I str.45-54, 55-61, 293-329, tom II str.178, 211-218)

1.1.3 W związku z wejściem w życie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹², zaistniała konieczność uchwalenia, a następnie zatwierdzenia nowych statutów WSPol i SGSP. Zgodnie bowiem z art. 227 ust. 2 ustawy Przepisy

¹⁰ Niepublikowane.

¹¹ Prace zespołu były przedłużane, kolejno do 30 marca 2018 r. i 31 grudnia 2019 r.

¹² Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz.1668 ze zm.).

wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹³, minister właściwy do spraw wewnętrznych powinien był zatwierdzić statuty uczelni służb państwowych,

w terminie umożliwiającym ich wejście w życie nie później niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie cytowanej ustawy, tj. nie później niż 1 października 2019 r. Natomiast, w oparciu o art. 441 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, decyzję zatwierdzającą statut uczelni służb państwowych wydaje się w terminie 3 miesięcy od dnia przekazania statutu przez senat. Nowy Statut WSPol, uchwalony 21 maja 2019 r.¹⁴ został przekazany do MSWiA w dniu 23 maja 2019 r.

Jak wyjaśnił Minister SWiA, został on poddany analizie pod kątem zgodności z ustawą Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz pod kątem przyjętych rozwiązań systemowo-organizacyjnych. Zaproponowane w statucie rozwiązania dotyczące powoływania bądź odwoływania członków nowego organu - Kolegium Uczelni przez komendanta-rektora w każdym czasie, bez wskazania w statucie przesłanek do odwołania, jakkolwiek zgodne z przepisami ustawy, wzbudziły zastrzeżenia natury organizacyjnej z uwagi na fakt, że osłabiały funkcję stabilizacyjną kadencyjności, jak również mogły osłabić funkcję kontrolną ww. organu. W dniu 11 września 2019 r. do MSWiA wpłynął nowy statut WSPol w Szczytnie. Stwierdzono, iż Szkoła przychyliła się do proponowanych przez MSWiA zmian, wobec czego Minister SWiA zatwierdził ten statut¹⁵ w dniu 27 września 2019 r., tj. w obowiązującym terminie.

(akta kontroli tom III str. 330-332, 420-444)

Nowy Statut Szkoły Głównej Służby Pożarniczej został zatwierdzony w dniu 17 września 2019 r. decyzją nr 50¹⁶ Ministra SWiA. Prace nad regulaminem studiów SGSP zakończyły się wydaniem decyzji nr 55¹⁷, zatwierdzającej Regulamin studiów SGSP w Warszawie, w dniu 27 września 2019 r., tj. w terminie zgodnym z art. 263 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

(akta kontroli tom I str. 17, 289-290)

W związku z wejściem w życie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce Minister SWiA wydał następujące akty wykonawcze:

- rozporządzenie w sprawie limitu przyjęć na kierunki studiów dla strażaków PSP¹⁸;
- rozporządzenie w sprawie nagród dla nauczycieli akademickich¹⁹;
- rozporządzenie w sprawie stypendiów przyznanych studentom za znaczące osiągnięcia naukowe lub sportowe²⁰;
- rozporządzenie²¹ w sprawie podziału środków finansowych dla uczelni służb

¹³ Ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669 ze zm.).

¹⁴ Uchwała Nr 45/IN/2019 Senatu Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie z dnia 21 maja 2019 r.

¹⁵ Decyzja nr 54 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zatwierdzenia statutu Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie (Dz. Urz. MSWiA poz. 39).

¹⁶ Decyzja nr 50 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zatwierdzenia statutu Szkoły Głównej Służby Pożarniczej (Dz. Urz. MSWiA poz. 36).

¹⁷ Decyzja nr 55 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zatwierdzenia regulaminu studiów w Szkole Głównej Służby Pożarniczej (Dz. Urz. MSWiA poz. 40).

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 listopada 2018 r. w sprawie limitu przyjęć na kierunki studiów dla strażaków Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. poz. 2183), zwane dalej „rozporządzeniem MSWiA w sprawie limitu przyjęć strażaków na studia”.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie nagród ministra właściwego do spraw wewnętrznych dla nauczycieli akademickich (Dz. U. poz. 302).

²⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie stypendiów ministra właściwego do spraw wewnętrznych przyznanych studentom za znaczące osiągnięcia naukowe lub sportowe (Dz. U. poz. 637).

²¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 maja 2019 r. w sprawie podziału środków finansowych dla uczelni służb państwowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego, potencjału badawczego oraz na zadania związane z bezpieczeństwem obywateli i ochroną ludności (Dz. U. poz. 902).

państwowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego, potencjału badawczego oraz na zadania związane z bezpieczeństwem obywateli i ochroną ludności.

W związku z uruchomieniem w WSPol w Szczytnie studiów pierwszego stopnia na kierunku „Nauka o Policji” Minister SWiA znówelizował następujące akty wykonawcze:

- rozporządzenie w sprawie opiniowania służbowego policjantów²² - nowelizacja podpisana w dniu 2 lipca 2019 r.
- rozporządzenie w sprawie mianowania policjantów na stopnie policyjne²³ - nowelizacja podpisana w dniu 6 sierpnia 2019 r.,

(akta kontroli tom I str. 17-18)

Pismem z dnia 4 października 2018 r. Komendant Główny Policji zwrócił się do Ministra SWiA z prośbą o wszczęcie procedury legislacyjnej dotyczącej projektu rozporządzenia w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji. Po trwającym około roku procesie uzgadniania projektu rozporządzenia (od 28 października 2018 r. do 11 września 2019 r.), nowelizacja rozporządzenia Ministra SWiA w tej sprawie została podpisana 24 października 2019 r.²⁴

Minister właściwy do spraw wewnętrznych, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo Budowlane²⁵ powinien był określić w drodze rozporządzenia warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać strzelnice, jak również warunki dotyczące ich usytuowania.

W okresie objętym kontrolą, mimo przygotowania projektów, Minister nie wydał powyższych aktów wykonawczych. Zagadnienia to zostało szerzej przedstawione w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom III str. 7-8, 198-575, 286-294)

1.2 Działania MSWiA w odniesieniu do potrzeb poszczególnych formacji w zakresie szkolenia funkcjonariuszy oraz wykorzystania kadry dydaktyczno-instruktorskiej i bazy szkoleniowej w szkołach i ośrodkach szkolenia.

1.2.1 Analizowanie potrzeb poszczególnych formacji w zakresie wykształcenia i wyszkolenia określonej liczby funkcjonariuszy odbywało się na podstawie zarządzenia Nr 15 Ministra SWiA²⁶ w sprawie systemu kontroli zarządczej w działach administracji rządowej – administracja publiczna, sprawy wewnętrzne, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne. Minister wyjaśnił, że monitoruje nie rzadziej niż raz na kwartał realizację przyjętych przez podległe służby celów, mierników i zadań.

(akta kontroli tom I str. 20-21)

Departament Porządku Publicznego (DPP) MSWiA dokonał analizy sprawozdań z działalności szkoleniowej, składanych przez Komendanta Głównego Policji

²² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów (Dz. U. z 2013 r., poz. 883 ze zm.).

²³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 19 lipca 2007 r. w sprawie mianowania policjantów na stopnie policyjne (Dz. U. Nr 145, poz. 1017 ze zm.).

²⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 października 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji (Dz. U. poz. 2045).

²⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.).

²⁶ Zarządzenia Nr 15 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 kwietnia 2016 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej w działach administracji rządowej – administracja publiczna, sprawy wewnętrzne, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne (Dz. Urz. MSWiA poz. 16).

i Komendanta Głównego SG²⁷. Komendant Główny Policji przygotowywał corocznie sprawozdania: ze szkolenia zawodowego oraz doskonalenia centralnego zorganizowanego i przeprowadzonego w Policji, z realizacji doskonalenia zawodowego lokalnego policjantów z zakresu wyszkolenia strzeleckiego i z realizacji doskonalenia zawodowego lokalnego policjantów z zakresu sprawności fizycznej, taktyki i technik interwencji oraz testu sprawności fizycznej. Wnioski i propozycje do realizacji z ww. sprawozdań zostały przedstawione Ministrowi, w Informacji w sprawie procesu realizacji szkolenia i doskonalenia zawodowego w Policji za rok 2018.

(akta kontroli tom I str. 9-13, 15-17, 36-41, 72-107, tom II str. 285)

Natomiast w odniesieniu do Państwowej Straży Pożarnej sprawozdanie z działalności Komendanta Głównego PSP za rok 2018, zawierało część V, dotyczącą problematyki kształcenia i szkolenia zawodowego w PSP. Sprawozdanie to było przedmiotem analizy przez Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego (DOLiZK) MSWiA i nie wzbudziło zastrzeżeń. W dniu 9 lipca 2019 r. Minister zatwierdził je bez uwag.

(akta kontroli tom III str. 328-415)

1.2.2 Ocena realizacji zaspokajania potrzeb szkoleniowych Policji za rok 2018 została przedstawiona w „Informacji w sprawie procesu realizacji szkolenia i doskonalenia zawodowego w Policji za 2018 rok”. Analiza Informacji wykazała, że Policja, co do zasady realizuje zadania określone w rozporządzeniu Ministra SWiA z 2007 r. w sprawie warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji²⁸. Jak wyjaśnił Minister, jego zastrzeżenia wzbudziły:

- 1) niski (61%) wskaźnik zaspokojenia i realizacji zidentyfikowanych i zaplanowanych potrzeb szkoleniowych na kursach specjalistycznych;
- 2) corocznie powtarzający się problem z zapewnieniem udziału wszystkich zobowiązanych policjantów w obowiązkowych testach sprawności fizycznej oraz szkoleniach strzeleckich.

Komendant Główny Policji zgłosił ryzyko niezrealizowania zadania „Podniesienie jakości i efektywności pracy Policji poprzez sukcesywne podwyższanie kompetencji zawodowych funkcjonariuszy i pracowników Policji”, z uwagi na:

- brak możliwości zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb szkoleniowych na kursach specjalistycznych przez jednostki szkoleniowe Policji,
- niewykorzystanie miejsc szkoleniowych na kursach specjalistycznych przez jednostki organizacyjne Policji.

Powyższe ryzyka, w latach 2016 - 2017 oceniane jako „małe”, w latach 2018 - 2019 zostały ocenione jako „średnie”. Natomiast ryzyka:

- długotrwały proces zmian dotyczący programów szkoleń z zakresu współpracy międzynarodowej Policji,
- brak kadry dydaktycznej przygotowanej do realizacji tematów z zakresu współpracy międzynarodowej,

były w latach 2016-2017 określone jako „średnie”, a obecnie - „małe”.

W dniu 27 czerwca 2018 r., Minister SWiA skierował do Komendantów Głównych: Policji, PSP i SG oraz Komendanta SOP pismo, w którym uznał za niedopuszczalne ograniczanie przyjęć kandydatów, którzy pozytywnie przeszli postępowanie kwalifikacyjne, poprzez limitowanie liczby przyjęć oraz polecił bieżące monitorowanie czynników mających wpływ na zainteresowanie kandydatów

²⁷ Na podstawie zarządzenia nr 13 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2018 r. (Dz. Urz. MSWiA poz. 15). Do 13 marca 2018 r. nadzór Ministra nad działalnością Straży Granicznej wykonywał Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA.

²⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji (Dz. U. Nr 126, poz. 877 ze zm.).

przyjęciem do służby oraz powodujących rezygnację ze służby w okresie służby przygotowawczej, w szczególności na etapie szkolenia zawodowego podstawowego.

(akta kontroli tom I str. 121-123)

Jak wyjaśnił Minister, w celu zapewnienia możliwości realizacji wszystkich szkoleń, podjęto działania zapobiegawcze w postaci weryfikacji planów działalności szkoleniowej i utrzymania priorytetu szkolenia zawodowego podstawowego w działalności jednostek szkoleniowych. Ponadto zobowiązano szkoły do kwartalnego sprawozdawania o liczbie i przyczynach niewykorzystania miejsc na kursach specjalistycznych przez poszczególne jednostki organizacyjne Policji.

(akta kontroli tom I str. 72-107)

Komendant Główny Policji w dniu 11 marca 2019 r. zwrócił się do dyrektora DPP MSWiA o rozważenie zwiększenia liczby miejsc szkoleniowych w WSPol w Szczycinie, przeznaczonych na prowadzenie szkoleń zawodowych i doskonalenie centralne policjantów, poprzez zwiększenie dotacji dla WSPol w Szczycinie na rok 2019 o 9,98 mln zł. W dniu 22 marca 2019 r. MSWiA poinformowało KGP, że powyższe nie jest możliwe z uwagi na brak wolnych środków w wymaganej wysokości w budżecie części 42 - Sprawy wewnętrzne na rok 2019.

(akta kontroli tom I str. 21, 124-125, 127-128)

Departament Porządku Publicznego analizował sprawozdania WSPol: coroczne sprawozdania z realizacji strategii uczelni, coroczne sprawozdania finansowe oraz sprawozdania z wykonania planu rzeczowo-finansowego za poprzedni rok działalności Uczelni, roczną informację nt. funkcjonowania i organizacji Szkoły. Departament dokonywał analizy informacji przekazanych przez WSPol, następnie sporządzał informacje dla Ministra zawierające propozycje dalszych działań i wnioski, w tym o monitorowanie długofalowych działań podejmowanych w WSPol, aż do momentu ich realizacji. W dalszej kolejności sporządzana była informacja dla Ministra na temat podjętych działań oraz ich oceny po zakończeniu monitorowania działań naprawczych.

(akta kontroli tom I str. 132-174, 217-259, 262-275 tom III str. 416-419)

1.2.3 W przypadku Szkoły Głównej Służby Pożarniczej, MSWiA wystąpiło do Rektora-komendanta o przygotowanie Sprawozdania z działalności SGSP za 2018 rok, zgodnie z zatwierdzonym wzorem. Sprawozdanie było przedmiotem analiz w MSWiA i w dniu 20 marca 2019 roku zostało przez Ministra zatwierdzone.

(akta kontroli tom I str. 132-174, 217-259, 262-275 tom III str. 416-419)

W roku 2018, w celu uaktualnienia danych dotyczących limitu przyjęć na kierunek studiów w zakresie inżynierii bezpieczeństwa dla strażaków PSP w służbie kandydackiej i stałej, w MSWiA wszczęto i koordynowano prace legislacyjne dotyczące rozporządzenia w sprawie określenia limitu przyjęć strażaków PSP kierowanych na studia, zgodnie z rozporządzeniem MSWiA w sprawie limitu przyjęć strażaków kierowanych na studia. Dodatkowo, w lipcu 2018 r. Minister SWiA wydał decyzję w sprawie warunków i trybu przyjęć kandydatów na studia w Szkole Głównej Służby Pożarniczej na rok akademicki 2019/2020²⁹. Powyższa Decyzja wydana została na podstawie art. 169 ust. 17 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. W związku z wejściem w życie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, zaczęła obowiązywać nowa podstawa prawna i Decyzja Nr 54 została zastąpiona Decyzją Nr 19 Ministra SWiA w sprawie warunków i trybu rekrutacji kandydatów na studia w Szkole Głównej Służby Pożarniczej na rok akademicki

²⁹ Decyzja Nr 54 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 16 lipca 2018 r. w sprawie ustalenia warunków i trybu przyjęć kandydatów na studia pierwszego stopnia dla strażaków w służbie kandydackiej w Szkole Głównej Służby Pożarniczej na rok akademicki 2019/2020 (Dz. Urz. MSWiA poz. 52).

1.2.4 W wyniku analizy „Sprawozdania z działalności szkoleniowej Straży Granicznej za rok 2018” stwierdzono, że nie uwzględniało ono informacji na temat:

- oceny efektywności i przydatności prowadzonych szkoleń,
- wykształcenia i kwalifikacji kadry dydaktycznej,
- rocznych planów szkoleń i stopnia ich wykonania,
- planowanych i realizowanych zadań inwestycyjnych oraz remontowych w ośrodkach szkolenia,
- przedsięwzięć własnych dotyczących ważnych zagadnień z obszaru funkcjonowania Straży Granicznej i realizowanych przez nią zadań (seminaria, konferencje, itp.),
- informacji o istotnych problemach mających wpływ na działalność jednostek szkoleniowych i realizowane programy szkoleniowe.

W związku z tym zastępca dyrektora DPP MSWiA zwrócił się³¹ Komendanta Głównego SG o spowodowanie gromadzenia oraz ujęcia w kolejnej informacji rocznej pełnego zakresu informacji oraz danych wymienionych w piśmie DPP z dnia 22 lutego 2019 r. oraz o przekazanie aktualnej informacji o ewentualnych istotnych problemach mających wpływ na działalność jednostek szkoleniowych i realizowane programy szkoleniowe, a także dalsze bieżące informowanie w przypadku ich wystąpienia. Jak wyjaśnił minister, Komendant Główny SG poinformował, że Straż Graniczna nie zgłosiła istotnych problemów we wskazanym zakresie.

(akta kontroli tom I str.16, 36-41, tom III str. 7, 285)

W dniu 16 lipca 2015 r. Minister Spraw Wewnętrznych zatwierdził „Strategię działań nakierowanych na przeciwdziałanie naruszeniom praw człowieka przez funkcjonariuszy Straży Granicznej”. Punkt 4 Strategii „Zmiana postaw i sposobu myślenia, działania edukacyjne”, obejmował m. in. zadania w zakresie:

- przeglądu przepisów i praktyki dotyczących przeprowadzania testów sprawności fizycznej oraz treningów strzeleckich,
- przeglądu, analizy oraz uzupełnienia systemu działań edukacyjnych oraz działań mających na celu kształtowanie postaw, prowadzonych w SG.

Strategia zakładała, że doskonalenie zawodowe w zakresie wychowania fizycznego i treningów strzeleckich powinno zostać dostosowane do specyfiki pełnienia służby na danym stanowisku. Dostosowanie to polegać mogłoby na zróżnicowaniu pod względem liczby godzin i rodzaju zajęć obowiązkowych dla poszczególnych rodzajów stanowisk, ewentualnie również na zróżnicowaniu stawianych wymagań. Wiązałoby się to z rozważeniem wprowadzenia praktyki ogólnego określania, przez Komendę Główną SG, jednolitych zasad w zakresie przeprowadzania treningów i egzaminów strzeleckich oraz zajęć wychowania fizycznego. Obecnie, trening strzelecki funkcjonariuszy SG organizowany jest, co najmniej raz na kwartał, natomiast strzelanie sprawdzające prowadzone jest corocznie, w okresie od września do marca, a decyzja co do rodzajów strzelań obowiązkowych dla poszczególnych rodzajów stanowisk jest w poszczególnych oddziałach SG podejmowana przez przełożonego.

W Strategii przyjęto ponadto, że wprawdzie w Straży Granicznej dostępna jest szeroka oferta szkoleń doskonalących i warsztatów odnoszących się do różnych aspektów ochrony praw człowieka, jednak wszystkie one, z wyjątkiem jednego

³⁰ Decyzja Nr 19 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 kwietnia 2019 r. w sprawie ustalenia warunków i trybu rekrutacji kandydatów na studia dla strażaków w służbie kandydackiej w Szkole Głównej Służby Pożarniczej na rok akademicki 2019/2020 (Dz. Urz. MSWiA poz. 13).

³¹ Pismo z dnia 8 lipca 2019 r.

szkolenia (Strategie komunikowania się z cudzoziemcami), były fakultatywne. Na przykład w OSS SG w Lubaniu zrealizowano 12 kursów, w trakcie których w treściach programowych omawiano zjawiska ujęte w Strategii. Większość spośród propozycji szkoleniowych miała jednak charakter fakultatywny, a działania w tym zakresie nie były prowadzone w sposób systemowy.

Jak wynikało z informacji CS SG w Koszalinie, zmiany w zakresie programów kursów kwalifikowanych miały być realizowane od końca 2019 r.

(akta kontroli tom IV str. 7-11, 46-154)

1.2.5 W odniesieniu do Służby Ochrony Państwa Komendant SOP przekazywał Ministrowi tygodniowy wykaz przedsięwzięć SOP zrealizowanych i planowanych do realizacji; sprawozdania kwartalne dotyczące działań ochronnych SOP realizowanych wobec osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie oraz roczne sprawozdanie z działań SOP³². Ww. Sprawozdania z działalności SOP podlegały analizie merytorycznej w MSWiA.

W kontrolowanym okresie nie wypracowano w SOP jednolitego, spójnego systemu szkolenia funkcjonariuszy. Zmieniające się koncepcje oraz organizacyjny i kadrowy nieład, w tym zakresie nie sprzyjały jakości wyszkolenia osób zatrudnionych w SOP. Minister ograniczył swój wpływ na szkolenie SOP do bieżącego reagowania na ujawnione braki w wyszkoleniu funkcjonariuszy.

W celu dokonania analizy i oceny obecnie obowiązującego programu szkolenia specjalistycznego kierowców formacji SOP, Minister w listopadzie 2018 roku zwrócił się do Komendanta Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Komendanta Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie oraz Komendanta Centralnego Ośrodka Szkolenia Straży Granicznej w Koszalinie o wyznaczenie ekspertów z kierowanych przez nich ośrodków szkolenia, dysponujących doświadczeniem i wiedzą z zakresu techniki i taktyki jazdy pojazdami uprzywilejowanymi, w celu zapewnienia optymalnego systemu szkolenia kierowców Służby Ochrony Państwa oraz zagwarantowania najwyższego standardu bezpieczeństwa osób ochranianych przez formację. Zadaniem powołanego zespołu było wypracowanie rekomendacji dotyczących praktyki w zakresie jazdy pojazdami uprzywilejowanymi wymaganej od kierowców SOP oraz sposobów jej nabycia. Efektem współpracy na poziomie eksperckim, przy uwzględnieniu różnych doświadczeń wynikających ze specyfiki poszczególnych służb i ich sposobu przygotowania do realizacji powierzonych zadań, było wypracowanie rekomendacji w przedmiotowym zakresie. Dotyczyły one opracowania programów szkoleń, systemu szkolenia kierowców, organizacji szkoleń, współpracy instruktorów, zdobywania wiedzy i umiejętności przez instruktorów, ścieżki zawodowej kierowcy SOP. Komendant SOP realizując ww. rekomendacje podjął decyzję o powołaniu, złożonego z funkcjonariuszy SOP, zespołu roboczego do opracowania Koncepcji modelu rozwoju zawodowego funkcjonariuszy SOP, w tym do sposobu realizacji zadań z zakresu kierowania pojazdami służbowymi SOP. Efektem pracy zespołu roboczego był dokument o nazwie „Koncepcja modelu rozwoju zawodowego funkcjonariuszy SOP, przewidzianych do realizacji zadań z zakresu kierowania pojazdami służbowymi SOP w ramach działań ochronnych”. Dokument ten poddano analizie w DPP MSWiA i sformułowano propozycje rozwiązania/wnioski wraz z uzasadnieniem.

(akta kontroli tom I str. 22, 175-190, 290, 330-338, tom II str. 187-204, 205-210)

1.2.6 W MSWiA analizowano potrzebę zmiany stawki żywieniowej strażaków PSP, policjantów i funkcjonariuszy SG, ustalonej decyzją nr 1/11 Dyrektora Departamentu Analiz i Nadzoru MSWiA i Dyrektora Departamentu Budżetu MSWiA z dnia

³² Sprawozdania niejawnie, objęte klauzulą „Zastrzeżone”.

4 października 2011 r. Zgodnie z powyższą decyzją wartości pieniężne zasadniczych norm żywienia wynoszą: normy szkolnej oraz normy podstawowej – 14,83 zł, normy lotniczej – 19,75 zł, normy uzupełniającej – 6,64 zł. Wysokość tych norm nie zmieniła się od 8 lat. Dyrektor Biura Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej KGP, pismem z 13 czerwca 2019 r. zwrócił się do Departamentu Porządku Publicznego MSWiA o rozważenie nowelizacji przepisów prawnych regulujących materię związaną z normami żywienia oraz wysokością równoważników pieniężnych w zamian za wyżywienie. Jako możliwe rozwiązania zaproponowano nowelizację art. 72 ustawy o Policji, który w sposób kompleksowy regulowałby wskazane kwestie lub decyzji Nr 2/08 Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa Publicznego i Dyrektora Departamentu Budżetu z dnia 21 sierpnia 2008 r. w sprawie określenia wartości pieniężnych norm żywienia oraz sposobu ich stosowania dla strażaków PSP, policjantów, funkcjonariuszy Straży Granicznej i funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu³³ oraz rozporządzenia Ministra SWiA z 2002 r. w sprawie przypadków otrzymywania przez policjanta równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie oraz wysokości tego równoważnika³⁴. Jak wynika z wyjaśnień Ministra, DOLiZK stał na stanowisku, że inicjatywa zmiany stawki żywieniowej strażaków PSP, oraz zwiększenia wysokości świadczeń dla strażaków w służbie kandydackiej zmiany stawki żywieniowej strażaków PSP powinny wyjść bezpośrednio od zainteresowanych (tzn. KG PSP i SGSP) ze względu na bezpośrednią możliwość oszacowania kosztów w tym zakresie. W okresie kontroli prace analityczne nad powyższą tematyką wciąż trwały.

(akta kontroli tom III str. 8-9, 295-301)

Z przedstawionych wyżej ustaleń kontroli wynika, że analizie poddany został funkcjonujący system szkolenia w Policji, a w SOP szkolenie kierowców i doskonalenie techniki jazdy pojazdami uprzywilejowanymi. W przypadku SG i PSP poddano analizie wyłącznie sprawozdania z działalności szkoleniowej. Minister poddawał również analizie stopień wykorzystania bazy i kadry dydaktyczno-naukowej w podległych szkołach.

1.3 Działania koordynatora ratownictwa medycznego MSWiA

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra SWiA oraz Ministra Obrony Narodowej z 2008 r. w sprawie szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy³⁵, Minister SWiA powołał koordynatora ratownictwa medycznego MSWiA 11 stycznia 2010 r.

(akta kontroli tom I str. 276)

W okresie objętym kontrolą, koordynator ratownictwa medycznego MSWiA, na podstawie § 6 ust. 1 pkt 2 i § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy, pozytywnie zaopiniował plany szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy przedłożone przez Policję, Biuro Ochrony Rządu (w 2019 r. - Służbę Ochrony Państwa), Państwową Straż Pożarną i Straż Graniczną. W toku kontroli ustalono jednak, że plan szkoleń w Policji na rok 2018 został zaopiniowany przez koordynatora ratownictwa medycznego MSWiA dopiero 10 sierpnia 2018 r., a plan szkoleń w PSP na rok 2018 został zaopiniowany, razem ze sprawozdaniem z realizacji planu szkoleń w roku 2017, dopiero 2 lipca 2019 r., czyli po roku i 6 miesiącach od początku roku 2018. Podobnie w przypadku PSP

³³ Zmienionej decyzją Nr 1/11 Dyrektora Departamentu Analiz i Nadzoru i Dyrektora Departamentu Budżetu z dnia 4 października 2011 r. Niepublikowane.

³⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 września 2002 r. w sprawie przypadków otrzymywania przez policjanta równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie oraz wysokości tego równoważnika (Dz. U. z 2002 r., Nr 166, poz. 1367 ze zm.).

³⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 grudnia 2008 r. w sprawie szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy (Dz. U. Nr 229, poz. 1537 ze zm.).

plan szkoleń na rok 2019 zaopiniowany został dopiero 2 lipca 2019 r., czyli po 6 miesiącach od początku roku.

Jak wyjaśnił Minister, koordynator ratownictwa medycznego MSWiA w sposób formalny pozyskał wiedzę o planach szkolenia funkcjonariuszy służb w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy, z chwilą ich przedłożenia do akceptacji. Szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom I str. 277-281, tom II str. 239-241, 247-258, tom IV str. 587-588)

Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy, koordynator ratownictwa medycznego MSWiA, otrzymywał i zatwierdzał przedkładane przez koordynatorów ratownictwa medycznego służb roczne sprawozdania z realizacji szkoleń z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy. Były one jednak przedkładane z dużym opóźnieniem. Szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy, koordynator ratownictwa medycznego MSWiA, dokonał w 2018 r. oceny jakości szkoleń w oparciu o ankiety walidacyjne realizowane w służbach. Jak wyjaśnił Minister, ocena jakości wynika z ilości pozytywnie zakończonych szkoleń prowadzona jest przez koordynatorów ratownictwa medycznego służb i sprawozdawana w sprawozdaniach rocznych. Dokumentacja przetwarzana i przechowywana jest w poszczególnych służbach.

(akta kontroli tom II str. 251-284, tom IV str. 287-288)

Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy, koordynator ratownictwa medycznego MSWiA rekomenduje program szkolenia opracowany przez poszczególne służby do zatwierdzenia odpowiednio przez Komendantów Głównych Policji, SG i PSP oraz Komendanta SOP. Koordynator ratownictwa medycznego MSWiA zarekomendował programy szkolenia w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy funkcjonariuszy Straży Granicznej datowanego na 28 kwietnia 2011 r. i funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu datowanego na 11 stycznia 2013 r. Jak wyjaśnił Minister, program szkolenia z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej rekomendowany był przez poprzedniego koordynatora i jest dostępny w KG PSP. Natomiast koordynator ratownictwa medycznego MSWiA nie rekomendował programu szkolenia w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy funkcjonariuszy Policji. W okresie objętym kontrolą, koordynator ratownictwa medycznego MSWiA pozytywnie zaopiniował tylko, opracowane przez Policję, plany dotyczące recertyfikacji uprawnień ratownika. W okresie objętym kontrolą jednostki Policji nie realizowały szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy.

(akta kontroli tom II str. 297-298, tom IV str. 583-584)

W roku 2018 koordynator ratownictwa medycznego MSWiA, na podstawie § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy, zaakceptował przedstawione kandydatury na stanowiska koordynatorów ratownictwa medycznego w WSPol w Szczycinie i wojewódzkiego koordynatora ratownictwa medycznego PSP w woj. wielkopolskim. Natomiast, w I półroczu roku 2019 zaakceptowane zostały kandydatury na stanowiska koordynatorów ratownictwa medycznego Służby Ochrony Państwa i Szkoły Policji w Słupsku.

(akta kontroli tom I str. 282-285, tom III str. 332)

Ze sprawozdań Koordynatora ratownictwa MSWiA wynika, że w okresie objętym kontrolą przeszkolenie w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy odbyło ogółem 1.105 funkcjonariuszy, w tym: w Straży Granicznej - 186 funkcjonariuszy³⁶, w PSP -

³⁶ Dla SOP, Policji i SG – stan na 30.12.2018r.

919 funkcjonariuszy³⁷. W powyższym okresie recertyfikowano uprawnienia 14.792 funkcjonariuszom, w tym: w SOP – 54, w Policji – 2.056, w SG – 174³⁸, w PSP – 12.508. Uprawnienia ratownika w służbach podległych MSWiA posiadało łącznie 35.535 funkcjonariuszy³⁹, w tym: w SOP – 272 (13% funkcjonariuszy pełniących służbę 30 czerwca 2019 r.), w Policji – 5.240 (5,3%), w SG – 843 (5,8%), w PSP – 29.180 (98%) funkcjonariuszy.

Jak wyjaśnił Minister, koordynator ratownictwa medycznego MSWiA, w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2019 r., nie organizował szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy.

(akta kontroli tom I str. 282-285, tom II str. 247-285, tom III str. 332, tom IV str. 583-584)

NIK zwraca uwagę na znaczne zróżnicowanie liczby przeszkolonych funkcjonariuszy w poszczególnych służbach. Tylko w Państwowej Straży Pożarnej przyjęto założenie, że wszyscy funkcjonariusze powinni posiadać przygotowanie do udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy (kpp). W Policji jedynie ok. 5% funkcjonariuszy i pracowników posiada uprawnienia w tym zakresie. Wprawdzie policjanci uczestniczą w zajęciach pierwszej pomocy w ramach szkolenia podstawowego, jednak w ocenie NIK szkolenia dla policjantów w zakresie kpp mają istotne znaczenie dla ochrony życia i zdrowia obywateli, biorąc pod uwagę fakt, że często to właśnie policjanci są, jako pierwsi na miejscu zdarzenia.

1.4 Finansowanie poszczególnych formacji, oraz podległych MSWiA szkół, w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego.

1.4.1 Finansowanie szkół i ośrodków szkolenia Policji, PSP i SG oraz działalności szkoleniowej SOP, realizowane było w MSWiA, w ramach ogólnych limitów wydatków dla części budżetowych, których dysponentem był Minister SWiA, w ramach limitów wydatków dla poszczególnych dysponentów II i III stopnia bezpośrednio podległych dysponentowi części. W ramach limitów nie wyszczególniano wielkości środków przeznaczonych na szkolenia oraz finansowanie szkół i ośrodków szkoleniowych. Wielkości wydatków przypadających na szkoły i ośrodki szkolenia służb MSWiA były określane bezpośrednio przez dysponentów, w ramach przyznanych im limitów.

Podział subwencji i dotacji na uczelnie służb państwowych, tj. Wyższą Szkołę Policji w Szczytnie i Szkołę Główną Służby Pożarniczej w Warszawie, dokonywany był na podstawie rozporządzenia Ministra SWiA w sprawie podziału środków finansowych dla uczelni służb państwowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego i badawczego oraz na zadania związane z bezpieczeństwem obywateli i ochroną ludności⁴⁰ oraz rozporządzenia MNiSW w sprawie podziału dla uczelni środków finansowych na świadczenia dla studentów⁴¹. Mechanizm planowania środków dla szkół wyższych w resorcie spraw wewnętrznych i administracji obejmował określenie, na etapie projektowania ustawy budżetowej na dany rok, łącznej wielkości środków na szkolnictwo wyższe i naukę, a następnie podział środków na obie uczelnie, po uchwaleniu ustawy budżetowej. Limit wydatków na szkolnictwo

³⁷ Stan na 30.06.2019 r.

³⁸ Dla SOP, Policji i SG – stan na 30.12.2018 r.

³⁹ Stan na 30.06.2019 r.

⁴⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 maja 2019 r. w sprawie podziału środków finansowych dla uczelni służb państwowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego, potencjału badawczego oraz na zadania związane z bezpieczeństwem obywateli i ochroną ludności (Dz. U. poz. 902).

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 września 2018 r. w sprawie sposobu podziału dla uczelni środków finansowych na świadczenia dla studentów oraz na zadania związane z zapewnieniem osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie przyjmowania na studia, do szkół doktorskich, kształceniu na studiach i w szkołach doktorskich lub prowadzeniu działalności naukowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1850).

wyższe i naukę ustalany był corocznie na etapie projektowania budżetu resortu na dany rok, w ramach limitu przekazywanego przez Ministra Finansów dla części 42 - Sprawy wewnętrzne. W związku z powyższym łączna wielkość środków na dotacje dla uczelni służb państwowych była pochodną możliwości finansowych wynikających z ogólnego limitu wydatków dla części budżetowej. Limit wydatków na szkolnictwo wyższe i naukę ustalany był zgodnie z przekazywanymi przez Ministerstwo Finansów wytycznymi dotyczącymi planowania. Do określenia wielkości tego limitu w danym roku przyjmowano kalkulację dokonywaną w oparciu o wielkość środków w roku poprzednim, z uwzględnieniem skutków przechodzących oraz planowanych zmian wysokości wynagrodzeń pracowników i uposażeń funkcjonariuszy (wraz z wydatkami pochodnymi i do nich relacjonowanymi). Jak wyjaśnił Minister, uczelnie mogą zgłaszać dodatkowe potrzeby, które są rozpatrywane przez Kierownictwo resortu i realizowane w miarę możliwości finansowych, w ramach limitu przyznanego przez Ministra Finansów.

I tak, w 2018 roku uwzględniono wnioski Komendanta-rektora WSPol w Szczytnie o zwiększenie dotacji podmiotowej o kwotę 914 tys. zł, w związku z uruchomieniem nowego kierunku „Informatyka” oraz o kwotę 2.300 tys. zł na zadanie inwestycyjne pn. „Rozbudowa, przebudowa oraz zmiana sposobu użytkowania (z funkcji przedszkolnej na „Centrum Badań i Rozwoju kompetencji w Policji”) budynku nr 26 przy ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Szczytnie - część I”⁴². Uwzględniono również wnioski Rektora-Komendanta SGSP dotyczące zwiększenia dotacji celowych na inwestycje w SGSP w Warszawie – 1.640 tys. zł na zadanie inwestycyjne pn. „Modernizacja odprowadzania ścieków bytowych oraz budowa sieci hydrantowej na terenie Bazy Szkolenia Poligonowego i Innowacji Ratownictwa SGSP w Nowym Dworze Mazowieckim” na kwotę 524 tys. zł i zadanie pn. „Budowa ogrodzenia na terenie Bazy Szkolenia Poligonowego i Innowacji Ratownictwa SGSP w Nowym Dworze Mazowieckim” (woj. mazowieckie) na kwotę 1.116 tys. zł.

W 2019 r. uwzględniono potrzeby inwestycyjne szkół: SGSP w Warszawie otrzymała 1.114 tys. zł na zadanie pn. „Remont dachów na obiektach magazynowych na terenie Bazy Szkolenia Poligonowego i Innowacji Ratownictwa Szkoły Głównej Służby Pożarniczej w Nowym Dworze Mazowieckim”⁴³.

WSPol. w Szczytnie otrzymała 3.373 tys. zł. na II część zadania inwestycyjnego „Rozbudowa, przebudowa oraz zmiana sposobu użytkowania budynku nr 26 przy ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Szczytnie”.

(akta kontroli tom I str. 26-27, 291, tom III str. 9-10, 302-325)

1.4.2 W ramach „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020”⁴⁴, przewidziano dwa przedsięwzięcia o charakterze płacowym: „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy przez podwyższenie wielokrotności kwoty bazowej stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy i zróżnicowanie struktury i wielkości uposażeń funkcjonariuszy” (art. 2 pkt 4 ustawy), i „Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych formacji” (art. 2 pkt 5) przez dokonanie określonych w Programie modernizacji podwyżek. W Wyższej Szkole Policji w Szczytnie w roku 2018, na wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy wydatkowano kwotę 759 tys. zł, a na zwiększenie konkurencyjności

⁴² W dniu 19 grudnia 2018 r. zmniejszono kwotę dotacji z 2.300 tys. zł do 2.264 tys. zł.

⁴³ W dniu 21 sierpnia 2019 r. zmniejszono kwotę dotacji z 1.113 tys. zł do 905 tys. zł.

⁴⁴ Program wprowadzony ustawą 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 2019 r., poz. 2198), zwane dalej odpowiednio: „ustawą modernizacyjną” oraz „Programem modernizacji”. W nazwie uwzględniono zmianą wynikającą z art. 344 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 828 ze zm.).

wynagrodzeń pracowników cywilnych - kwotę 1.506 tys. zł. W Szkole Głównej Służby Pożarniczej w 2018 roku, na wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy wydatkowano kwotę 772 tys. zł, a na zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych - kwotę 578 tys. zł. NIK zauważa przy tym, że żadnej ze szkół służb państwowych nie przyznano środków z „Programu modernizacji” na modernizację ich bazy naukowo-dydaktycznej i socjalnej.

(akta kontroli tom I str. 292)

1.4.3 W 2018 roku kwoty dotacji podmiotowych dla WSPol oraz SGSP zostały ustalone w oparciu o zasady określone w rozporządzeniach Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego: z dnia 19 lutego 2015 r. w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych oraz jednostek naukowych na pomoc materialną dla studentów i doktorantów⁴⁵ oraz z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych⁴⁶.

Do MSWiA wpłynęła, w dniu 10 maja 2019 r., uchwała Nr 32/IV/2019 Senatu WSPol w Szczytnie z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie za 2018 rok oraz przeznaczenia zysku netto. Uchwała ta została przekazana celem analizy pod kątem finansowym do Departamentu Budżetu MSWiA, który pismem z dnia 3 czerwca 2019 r. poinformował, iż nie wnosi uwag do przekazanego sprawozdania finansowego. W dniu 30 maja 2019 r. do MSWiA, wpłynęła uchwała Nr 34/IV/2019 Senatu Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie w sprawie przyjęcia informacji odnośnie sprawozdania z wykonania planu rzeczowo-finansowego WSP w Szczytnie za 2018 rok. Przedmiotowa uchwała została przekazana do oceny pod kątem finansowym do Departamentu Budżetu. Jak wyjaśnił Minister, pismem z dnia 13 czerwca 2019 r. Dyrektor Departamentu Budżetu(DB) poinformował, iż jakkolwiek nie zgłasza on w zakresie właściwości podległego mu Departamentu uwag, to niezależnie od powyższego, w sprawozdaniu, w niektórych pozycjach wykazano przekroczenia planowanych kosztów. Dlatego też, dyrektor DB zwrócił się z prośbą o spowodowanie przekazania przez Wyższą Szkołę Policji w Szczytnie dodatkowych wyjaśnień w tym zakresie. Komendant - Rektor Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie wyjaśnił przyczyny przekroczenia planowanych kwot kosztów, które związane były ze zmianami kursów walut obcych, w których rozliczane są środki otrzymywane m.in. na realizację programu „Erasmus +”. Departament Budżetu MSWiA, przychylił się do wyjaśnień, wskazując jednocześnie, że zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych, wobec czego w każdym przypadku przekroczenia przez jednostkę planu finansowego konieczna jest jego uprzednia zmiana. Minister SWiA zaakceptował w dniu 7 sierpnia 2019 r. notatkę Departamentu Porządku Publicznego MSWiA z rekomendacją przyjęcia obu uchwał oraz wskazaniem konieczności poinformowania Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie o wytycznych Departamentu Budżetu MSWiA.

(akta kontroli tom III str. 329-330, 416-419)

Do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 3 czerwca 2019 r. wpłynęło pismo ze Szkoły Głównej Służby Pożarniczej zawierające kopię Uchwały Nr 17/05/2019 Senatu SGSP z dnia 22 maja 2019 r. w sprawie zatwierdzenia

⁴⁵ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 lutego 2015 r. w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych oraz jednostek naukowych na pomoc materialną dla studentów i doktorantów (Dz. U. z 2017 r. poz. 226).

⁴⁶ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2163).

sprawozdania finansowego Szkoły za rok 2018 i podziału zysku za ten rok wraz ze sprawozdaniem z wykonania Planu Rzeczowo – Finansowego Szkoły za rok 2018. Powyższe sprawozdanie zostało przekazane celem analizy pod kątem finansowym do Departamentu Budżetu, który pismem z dnia 13 czerwca 2019 r. poinformował, iż nie wnosi uwag do przekazanego sprawozdania finansowego.

(akta kontroli tom I str. 215-216, tom III str. 408-415)

1.4.4 Minister SWiA wyjaśnił, że w ramach sprawowanego przez dysponenta części budżetowych nadzoru, wynikającego z art. 175 ustawy o finansach publicznych, sporządzano półroczne i roczne informacje z wykonania budżetu. Wielkość poniesionych kosztów na działalność szkół i ośrodków szkolenia nie była przedmiotem powyższych analiz finansowych. W konsekwencji MSWiA nie posiadało danych na temat kosztów wykształcenia jednego funkcjonariusza Policji, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa oraz Państwowej Straży Pożarnej. Ministerstwo nie dysponowało również danymi na temat kosztów wykształcenia funkcjonariuszy na innych wyższych uczelniach. Minister wyjaśnił, iż taki parametr nie występuje w algorytmach podziału środków finansowych wynikających z ww. rozporządzenia Ministra SWiA w sprawie podziału środków finansowych dla uczelni służb państwowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego.

(akta kontroli tom I str. 28-29)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie wykonał delegacji ustawowej zawartej w art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, obligującej go do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice, jak również warunków dotyczących ich usytuowania. W ocenie NIK jest to działanie nielegalne i nierzetelne.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa powinien był określić, w drodze rozporządzenia, warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać strzelnice, jak również warunki dotyczące ich usytuowania. Ministerstwo SWiA opracowało i skierowało do Rządowego Centrum Legislacji dwa projekty rozporządzeń: z dnia 24 lutego 2014 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice kryte i z dnia 13 czerwca 2014 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice odkryte. W okresie objętym kontrolą, mimo przygotowanych projektów, i podjęcia nieskutecznych działań w tym zakresie, Minister SWiA nie wydał powyższych rozporządzeń.

W ocenie NIK, trwający już ponad 25 lat okres wdrażania wymaganych regulacji, wskazuje na opieszałość i nierzetelność działań kolejnych Ministrów SW / SWiA, zobowiązanych przepisami prawa do ustanowienia podstaw i ram prawnych, którym powinny odpowiadać strzelnice, jak również warunków dotyczących ich usytuowania. Taki stan rzeczy utrudnia zapewnienie bezpieczeństwa użytkownikom strzelnic i osobom przebywającym w ich otoczeniu, mimo doraźnych działań podejmowanych przez szefów/komendantów poszczególnych służb. NIK zwraca uwagę, że Minister Obrony Narodowej wywiązał się z obowiązku wydania stosownego rozporządzenia już w 2001 r.⁴⁷

2. Nierzetelne realizowanie przez koordynatora ratownictwa medycznego MSWiA obowiązku opiniowania planów szkoleń sporządzanych przez koordynatorów

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 października 2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice garnizonowe oraz ich usytuowanie (Dz. U. Nr 132, poz. 1479 ze zm.).

ratownictwa medycznego Policji oraz Państwowej Straży Pożarnej. Plany te koordynator opiniował z opóźnieniem od 6 do 18 miesięcy od rozpoczęcia roku, w którym plany te miały obowiązywać.

Obowiązkiem koordynatora ratownictwa medycznego MSWiA było opiniowanie planów szkoleń sporządzanych przez koordynatorów ratownictwa medycznego poszczególnych służb przed ich zatwierdzeniem przez komendantów służb. Koordynator robił to jednak z wielomiesięcznym opóźnieniem. Plany szkoleń na rok 2018 w Policji zostały zaopiniowane dopiero po 8 miesiącach od początku roku, w którym miały być realizowane. Plany szkoleń na rok 2018 w Państwowej Straży Pożarnej zostały zaopiniowane w lipcu 2019 roku, czyli po 6 miesiącach od zakończenia roku, w którym szkolenia te miano przeprowadzić. Plany szkoleń w PSP na rok 2019 zostały z kolei zaopiniowane po 6 miesiącach od początku roku, w którym miały obowiązywać.

NIK zauważył, że opiniowanie planów szkoleń, które w całości lub w znacznej części już się odbyły, nie znajduje żadnego uzasadnienia. Koordynator nie podjął żadnych działań w celu wcześniejszego wyegzekwowania od koordynatorów ratownictwa medycznego podległych służb planów szkoleń na dany rok, przed ich realizacją. W opinii NIK wynikało to z braku nadzoru merytorycznego ze strony koordynatora ratownictwa medycznego MSWiA nad wykonywaniem zadań przez koordynatorów ratownictwa medycznego Policji i PSP.

3. Realizowanie przez koordynatora ratownictwa medycznego MSWiA obowiązku zatwierdzenia sprawozdań z realizacji szkoleń z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy w 2018 r. Państwowej Straży Pożarnej i Straży Granicznej, z opóźnieniem nawet roku i 7 miesięcy od zakończenia roku sprawozdawczego, jest w ocenie NIK działaniem nierzetelnym.

Sprawozdanie z realizacji planu szkoleń za lata 2017 i 2018 w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej zostało zaakceptowane 18 lipca 2019 r., tj. dopiero po roku i 7 miesiącach od zakończenia 2017 r. i 7 miesiącach od zakończenia 2018 r. Sprawozdanie z realizacji planu szkoleń w roku 2018 w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy w jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej zostało zaakceptowane 25 czerwca 2019 r., tj. dopiero po 6 miesiącach od zakończenia roku 2018. Jak wyjaśnił Minister, sprawozdania z realizacji szkoleń z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy są akceptowane przez Koordynatora Ratownictwa Medycznego MSWiA z chwilą ich złożenia przez Koordynatorów ratownictwa medycznego służb. Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia w sprawie szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy - Koordynator ratownictwa medycznego MSWiA sprawuje nadzór merytoryczny nad wykonywaniem zadań przez koordynatorów ratownictwa medycznego służb. Zdaniem NIK zatwierdzenie przedkładanych przez koordynatorów ratownictwa medycznego służb rocznych sprawozdań z realizacji szkoleń z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy przez koordynatora ratownictwa medycznego MSWiA jest elementem nadzoru merytorycznego, jaki sprawuje koordynator ministerstwa, nad wykonywaniem zadań przez koordynatorów podległych służb. Zdaniem NIK złożenie przez koordynatorów ratownictwa medycznego PSP i SG sprawozdań z realizacji szkoleń z opóźnieniem nie zwalnia koordynatora ratownictwa medycznego MSWiA z podjęcia działań zmierzających do wyegzekwowania sprawozdań w odpowiednim terminie. Ponieważ formalnym źródłem wiedzy o realizacji szkoleń z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy w służbach były materiały (plany, sprawozdania) przedkładane przez Koordynatorów ratownictwa medycznego służb, to otrzymanie i zatwierdzenie sprawozdań ze znacznym opóźnieniem spowodowało, że koordynator ratownictwa medycznego MSWiA nie posiadał rzetelnej wiedzy dotyczącej wyszkolenia funkcjonariuszy

podległych MSWiA służb. Taki stan rzeczy uniemożliwiał sprawowanie właściwego nadzoru merytorycznego nad wykonywaniem zadań przez koordynatorów ratownictwa medycznego służb podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji.

(akta kontroli str. tom II str. 251-257, tom IV str. 287-288)

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podejmował w ograniczonym zakresie działania celem usprawnienia organizacji szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy podległych mu służb. Analizie poddany został funkcjonujący system szkolenia w Policji, a w SOP szkolenie kierowców i doskonalenie techniki jazdy pojazdami uprzywilejowanymi. W przypadku SG i PSP poddano analizie wyłącznie sprawozdania z działalności szkoleniowej. Minister poddawał również analizie stopień wykorzystania bazy i kadry dydaktyczno-naukowej w podległych szkołach. W ramach ogólnych limitów wydatków dla części budżetowych przypisanych poszczególnym dysponentom II i III stopnia, bezpośrednio podległym dysponentowi części 42, Minister SWiA zabezpieczył środki na infrastrukturę i wyposażenie oraz funkcjonowanie szkół i ośrodków szkolenia. Uwzględniono w nich środki pochodzące z Programu modernizacji, jednakże NIK zwraca uwagę, że z powyższego Programu nie przeznaczono środków na modernizację infrastruktury i bazy dydaktycznej dla SGSP w Warszawie i WSPol w Szczytnie. W związku z wejściem w życie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce Minister wydał stosowne akty wykonawcze stanowiące podstawę do funkcjonowania podległych mu szkół.

Minister nie wydał rozporządzeń w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice, jak również warunków dotyczących ich usytuowania, wymaganych przez ustawę Prawo budowlane.

W MSWiA został powołany koordynator ratownictwa medycznego, który realizował przypisane mu działania, jednakże w przypadku planów szkoleń Policji i PSP koordynator RM opiniował je z wielomiesięcznym opóźnieniem, co skutkowało brakiem rzetelnej wiedzy dotyczącej wyszkolenia funkcjonariuszy podległych MSWiA służb. Również zatwierdzenie przez koordynatora RM ze znacznym opóźnieniem, od zakończenia roku sprawozdawczego, sprawozdań z realizacji szkoleń z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy przedkładanych przez koordynatorów ratownictwa medycznego PSP i SG w ocenie NIK świadczy o braku właściwego nadzoru merytorycznym nad wykonywaniem zadań przez koordynatorów ratownictwa medycznego podległych Ministrowi SWiA służb.

OBSZAR

2. Nadzór i kontrola nad funkcjonowaniem systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy służb podległych MSWiA

2.1 Uregulowania w zakresie sprawowania przez MSWiA nadzoru i kontroli realizacji zadań przez szkoły i ośrodki szkolenia

Opis stanu faktycznego

2.1.1 Nadzór Ministra SWiA nad Policją, Strażą Graniczną oraz Służbą Ochrony Państwa sprawował w jego imieniu Departament Porządku Publicznego MSWiA (§ 21 pkt 1 lit. a, b i c Regulaminu Organizacyjnego MSWiA⁴⁸). Z kolei Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego prowadził sprawy związane z nadzorem Ministra nad Państwową Strażą Pożarną (§ 20 pkt 1 lit. a i d

⁴⁸ Zarządzenie Nr 13 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. MSWiA poz. 15 ze zm.). Zadania dotyczące nadzoru nad Strażą Graniczną zostały przekazane do Departamentu Porządku Publicznego 14 marca 2018 roku. Wcześniej realizował je Departament Analiz i Polityki Migracyjnej.

Regulaminu organizacyjnego MSWiA). Oba Departamenty opracowały i wdrożyły odpowiednie procedury nadzoru.

Nadzór Ministra SWiA nad działalnością Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie oraz Szkoły Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie prowadzony był na podstawie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, i uszczegółowiony został w ww. procedurach.

(dowód: akta kontroli tom II str. 20-22, 34-36, 39-44, 47-54, 102-124, 133-138)

Zarówno Departament Porządku Publicznego, jak i Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA przeprowadziły wymagane wskazanymi regulacjami przedsięwzięcia nadzorcze. W obu departamentach dokonano analiz sprawozdań Komendantów Głównych Policji, Staży Granicznej⁴⁹, Państwowej Straży Pożarnej oraz Komendanta SOP⁵⁰, a także sprawozdań dotyczących SGSP WSPol, co zostało opisane wyżej. Analizy te zakończyły się przekazaniem stosownych informacji Ministrowi SWiA.

(dowód: akta kontroli tom I str. 22-23, 36-41, 72-107, 129-174, 215-216, tom III str. 285, 334-418)

Zadania związane z nadzorem nad szkoleniami w podległych Ministrowi służbach realizowało łącznie 14 pracowników. Odpowiadali oni za:

- prowadzenie spraw dotyczących nadzoru Ministra nad WSPol w Szczytnie, w zakresie wynikającym z ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (1 pracownik);
- gromadzenie i analizowanie informacji związanych z organizacją i funkcjonowaniem szkolnictwa w Policji i SG, w tym realizację programów szkoleniowych oraz ze stopień wyszkolenia funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej (3 pracowników);
- prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad wykonywaniem zadań z zakresu ochrony osób i obiektów, realizowanych przez SOP, w tym opiniowanie we wskazanym zakresie programów, informacji i sprawozdań przedkładanych Ministrowi przez Komendanta SOP (3 pracowników);
- planowanie i wdrażanie zmian systemowych, funkcjonalnych, organizacyjnych w SOP mających wpływ na realizację zadań ochronnych (3 pracowników);
- zadania związane z realizacją nadzoru nad SGSP (2 pracowników);
- część zadań związanych z uzgadnianiem planu rzeczowo-finansowego SGSP i umowami inwestycyjnymi zawieranymi przez Ministra SWiA ze SGSP (1 pracownik).

Osoby te posiadały wiedzę i wieloletnie doświadczenie zawodowe nabyte w Ministerstwie oraz w jednostkach Straży Pożarnej, Policji oraz Straży Granicznej.

(dowód: akta kontroli tom II str. 5-6)

2.1.2 Zgodnie z § 18 pkt 1 lit. od a do e zarządzenia Ministra SWiA w sprawie regulaminu organizacyjnego MSWiA⁵¹, za kontrolę działalności komórek

⁴⁹ Departament Porządku Publicznego MSWiA w trakcie analizy sprawozdania Komendanta Głównego SG za 2018 r. zauważył, że nie zawiera ono: oceny efektywności i przydatności przeprowadzonych szkoleń; informacji o wykształceniu i kwalifikacji kadry dydaktycznej; rocznego planu szkolenia i stopnia ich wykonania; planowanych i zrealizowanych zadań inwestycyjnych w ośrodkach szkolenia; informacji o przedsięwzięciach własnych (np. seminaria, konferencje). Komendant Główny SG został zobowiązany do rozszerzenia kolejnego sprawozdania oraz przesłania do 31 lipca 2019 r. informacji o istotnych problemach mających wpływ na działalność jednostek szkoleniowych oraz realizowane programy, z czego wywiązał się w terminie.

⁵⁰ Dokumenty te – tygodniowy wykaz przedsięwzięć SOP realizowanych i planowanych do realizacji, sprawozdania kwartalne dotyczące działań ochronnych oraz roczne sprawozdanie – objęte są klauzulą „zastrzeżone”. Według wyjaśnień Ministra SWiA sprawozdania poddawane są analizie, na podstawie której sporządzana jest dla Ministra notatka służbowa uzupełniona o zakres zadań nadzorczych MSWiA.

⁵¹ Zgodnie z § 18 pkt 1 lit. od a do e zarządzenia Nr 13 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. (Dz. Urz. MSWiA poz. 15 ze zm.).

organizacyjnych MSWiA oraz podległych Ministrowi SWiA organów i urzędów obsługujących te organy, a także jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych, odpowiadał Departament Kontroli i Nadzoru MSWiA. Podstawą prawną prowadzonej przez departament działalności kontrolnej były:

- zarządzenie Nr 43 Dyrektora Generalnego MSW z dnia 18 maja 2012 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania kontroli w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych⁵² – w zakresie kontroli w komórkach organizacyjnych MSWiA;
- ustawa o kontroli w administracji rządowej⁵³, w zakresie kontroli organów podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji lub przez niego nadzorowanych oraz urzędów obsługujących te organy, a także jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych;
- rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych⁵⁴.

Zadania kontrolne w MSWiA realizowane były na podstawie rocznego planu kontroli zatwierdzanego przez Ministra SWiA. Kierownictwo MSWiA mogło dodatkowo zlecać kontrole doraźne. Zgodnie z ustanowionym Programem Zapewnienia jakości w Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA, roczny plan kontroli uwzględniał:

- priorytety ustalone corocznie przez Prezesa Rady Ministrów;
- zasadnicze zamierzenia zawarte w podstawowych dokumentach planistycznych resortu, w tym w Planie działalności Ministra SWiA na dany rok;
- wyniki wcześniejszych kontroli i audytów;
- skargi, wnioski i inne sygnały o nieprawidłowościach;
- kwoty wydatkowanych środków publicznych;
- wyniki badań i analiz, w tym również możliwość wystąpienia oszustw, nadużyć oraz obszarów i mechanizmów korupcyjnych;
- materiały uzyskane od kierownika jednostki kontrolowanej oraz innych organów i jednostek;
- informacje pochodzące ze środków masowego przekazu.

(dowód: akta kontroli tom III str. 5, 44-77)

W Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA zatrudnionych było 39 osób, w tym w wydziałach kontroli merytorycznych (Wydziale Kontroli Służb Mundurowych oraz Wydziale Kontroli Administracji Publicznej) pracowały 22 osoby. W związku z fluktuacją kadr w tym Departamencie z 19 kontroli zaplanowanych do przeprowadzenia w 2018 r., dwie zostały wykreślone, a w przypadku dwóch innych zmniejszono liczbę kontrolowanych jednostek. Pominięte tematy nie dotyczyły jednak systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego.

(dowód: akta kontroli tom II str. 7, 145-146)

Jak wyjaśnił Minister, żaden z zaplanowanych na 2018 r. tematów kontroli nie dotyczył bezpośrednio systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego w służbach podległych Ministrowi SWiA. Również Biuro Nadzoru Wewnętrznego nie prowadziło takich kontroli. Jedną z kontroli zrealizowanych w tym okresie, Realizacja programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020, przeprowadzona została w Szkole Podoficerskiej PSP w Bydgoszczy. W planie kontroli na rok 2019 znalazł się natomiast temat dotyczący wybranych aspektów gospodarki finansowej i polityki kadrowej w WSPol w Szczytnie. Kontrola zakończyła się oceną pozytywną,

⁵² Niepublikowane.

⁵³ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092 ze zm.).

⁵⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych (Dz. U. Nr 16, poz. 151 ze zm.).

z nieprawidłowościami, które dotyczyły udziału tych samych osób w kilku projektach badawczych w tym samym czasie oraz na zawieraniu z funkcjonariuszami Policji umów cywilnoprawnych na realizację takich projektów. Komendanta-Rektora WSPol zobowiązano do przedłożenia informacji o sposobie wykonania zaleceń i wykorzystaniu wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym.

(dowód: akta kontroli tom II str. 8, 166, 236, tom III str. 12-43)

Ponadto w trzech kontrolach, które nie dotyczyły bezpośrednio systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego w podległych Ministrowi służbach, stwierdzono nieprawidłowości związane ze szkoleniem. W ramach kontroli „Realizacji zadań przez służbę prewencyjną w celu ochrony życia i zdrowia obywateli oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra”, kontrolerzy sprawdzili m.in., jak funkcjonuje lokalne doskonalenie zawodowe policjantów. W konsekwencji kontroli Komenda Miejska Policji w Bydgoszczy otrzymała zalecenie, by wdrożyć mechanizmy nadzorcze, które wyeliminują błędy formalne związane ze sporządzaniem dokumentacji z przeprowadzonych szkoleń. Po kontroli pn. „Użycie lub wykorzystanie przez Policję środków przymusu bezpośredniego i broni palnej”, przeprowadzonej w Komendzie Miejskiej Policji w Gdańsku, sformułowano zalecenie rzetelnego prowadzenia arkuszy szkolenia strzeleckiego policjanta.

W kontroli „Działania systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych”, przeprowadzonej w KG PSP, wykazano nieprawidłowości dotyczące niedokumentowania szkoleń nowych użytkowników; realizowanie szkoleń w oparciu o nieformalną dokumentację; braki dotyczące cykliczności szkoleń. W konsekwencji administratorzy systemów zostali zobowiązani do właściwego dokumentowania przeprowadzanych zajęć. Komendanta Głównego PSP zobowiązano do przedłożenia informacji o stanie realizacji wniosku pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli tom II str. 163-174)

2.1.3 Działalność komórek organizacyjnych ministerstwa realizujących nadzór Ministra nad Wyższą Szkołą Policji w Szczytnie oraz Szkołą Główną Służby Pożarniczej w Warszawie, a więc odpowiednio Departamentu Porządku Publicznego i Departamentu Ochrony Ludności oraz Departamentu Zarządzania Kryzysowego, nie była w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2019 r. przedmiotem kontroli wewnętrznej ani audytu. Dyrektor Departamentu Kontroli i Nadzoru wyjaśnił, że brak było informacji o ewentualnych nieprawidłowościach przy realizacji zadań nadzorczych wobec ww. szkół. Wskazał przy tym na konieczność dokonywania wyboru obszarów kontroli. Podkreślił, że na wybory te wpływ miały liczne w ostatnich latach kontrole NIK obejmujące DOLiZK oraz DPP. DKiN unika, z wyjątkiem pilnych potrzeb, przeprowadzania kontroli w tych komórkach organizacyjnych, które w danym roku sprawdzane były przez Izbę.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 157-158)

Audyt wewnętrzny MSWiA przyznał, że analiza ryzyka sporządzona na rok 2018 wskazywała na zagrożenia w tych obszarach działania Ministerstwa, za które odpowiadają DOLiZK i DPP. Wyjaśnił jednak, że ze względu na inne priorytety, wskazane przez Ministra i Komitet Audytu MSWiA, oraz skromne zasoby osobowe Zespołu Audytu Wewnętrznego (dwie osoby) w planie audytu na 2018 rok nie uwzględniono ani DOLiZK, ani DPP. Ponieważ kolejna analiza ryzyka potwierdziła ryzyko w ww. wymienionych obszarach, w Planie Audytu MSWiA na 2019 rok znalazły się dwa zadania związane z działalnością tych departamentów. Nie dotyczą one jednak szkolenia oraz doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy służb podległych Ministrowi SWiA⁵⁵.

⁵⁵ Tematami audytu wewnętrznego przeprowadzanego obecnie w DOLiZK oraz DPP są: 1) wydawanie decyzji administracyjnych w zakresie zgody Ministra na wykonywanie ratownictwa górskiego i wodnego; 2) wydawanie decyzji administracyjnych w obszarze porządku publicznego.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 160-165)

2.1.4 W okresie objętym kontrolą do MSWiA wpłynęło łącznie 10 skarg dotyczących działalności szkół i ośrodków szkolenia oraz 4 wnioski związane z ich funkcjonowaniem. Zarówno skargi, jak i wnioski były rozpatrywane zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego⁵⁶, rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁵⁷ oraz wewnętrznymi procedurami pomocniczymi⁵⁸.

(dowód: akta kontroli tom III str. 100-109)

Łącznie siedem skarg i wniosków zostało przekazanych zgodnie z właściwością do KGP, KG SG, KG PSP. W przypadku jednej z przekazanych spraw Ministerstwo dołączyło opinię zgodną z postulatami zgłaszającego⁵⁹. Sześć skarg, wszystkie po zbadaniu sprawy, zostało uznanych za niezasadne. Jeden z wniosków stał się podstawą do powołania przez Komendanta Głównego PSP Zespołu ds. opracowania propozycji zmian przepisów dotyczących służby kandydackiej w Państwowej Straży Pożarnej⁶⁰.

(dowód: akta kontroli tom II str. 8-10, tom III str. 150-165, 195-203)

2.2 Badania ewaluacyjne oraz analiza efektywności szkolenia funkcjonariuszy i działalności szkół bezpieczeństwa publicznego

W okresie objętym kontrolą Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie przeprowadzał ani nie zlecał przeprowadzania badań ewaluacyjnych szkolenia funkcjonariuszy należących do podległych mu formacji. Minister wyjaśnił, że za nadzór nad systemem szkoleń i doskonalenia zawodowego odpowiadają przede wszystkim komendanci główni poszczególnych służb. Dodatkowo w Policji prowadzenie badań ewaluacyjnych w tym zakresie jest realizowane decyzją Komendanta Głównego Policji przez Wyższą Szkołę Policji w Szczytnie⁶¹.

(dowód: akta kontroli tom II str. 3-4, 10)

Minister wyjaśnił także, że do MSWiA przekazywane są sprawozdania obejmujące obszar działalności szkoleniowej, które każdorazowo poddawane są analizie. Jakość kształcenia w WSPol w Szczytnie oraz SG SP w Warszawie podlega ocenie Polskiej Komisji Akredytacyjnej⁶². Minister wskazywał, że instytucja ta w styczniu 2019 r. dokonała oceny jakości kształcenia w SGSP, która wypadła dla uczelni pomyślnie. Ponadto Minister wyjaśnił, że badanie efektywności szkoleń w podległych mu formacjach jest dla niego praktycznie niemożliwe, ze względu na zagregowanie środków finansowych w sprawozdaniach finansowych służb w stopniu uniemożliwiającym szczegółowe wyodrębnienie nakładów na szkolenia. Dlatego na poziomie działania Departamentu Budżetu MSWiA wykonującego zadania dysponenta części 42 – Sprawy wewnętrzne nie było możliwości bezpośredniego badania efektywności szkoleń, podobnie jak i innych szczegółowych zadań realizowanych na szczeblu dysponenta II i III stopnia.

⁵⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.).

⁵⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).

⁵⁸ Procedura P-446 Przyjmowanie i rozpatrywanie skarg, wniosków i petycji w MSWiA.

⁵⁹ Funkcjonariusz PSP wskazywał, że ustawowy wymóg ukończenia studiów podyplomowych dla podtrzymania kwalifikacji jest niemożliwy do zrealizowania ze względu na to, iż SGSP od kilku lat nie otwiera wymienionego w ustawie kierunku.

⁶⁰ Sprawa dotyczyła uczniów, którzy rozpoczęli naukę szkolną w wieku sześciu lat i kończą szkołę średnią jako 17-latkowie. Istnieje rozbieżność w interpretacji przepisów, czy niepełnoletnie osoby mogą aplikować do SGSP, ponieważ rozpoczęcie nauki w SG SP wiąże się to jednocześnie z podjęciem służby kandydackiej.

⁶¹ § 32 pkt 4b zarządzenia Komendanta Głównego Policji nr 1041 z dnia 28 września w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz. Urz. KG z 2013 r. poz. 50, ze zm.)

⁶² Art. 241 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1668 ze zm.)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Minister SWiA stworzył procedury nadzoru nad działalnością podległych mu służb, w tym nad funkcjonującym w nich systemem szkolenia i doskonalenia zawodowego. Minister zapewnił zaplecze kadrowe do realizacji zadań związanych z nadzorem nad szkoleniem i doskonaleniem zawodowym funkcjonariuszy oraz kontrolą tego obszaru. Wyznaczone jednostki organizacyjne ministerstwa analizowały dokumenty sprawozdawcze, wyciągały z nich wnioski, a w razie potrzeby formułowały doraźne zalecenia. Związane ze szkoleniem i doskonaleniem zawodowym funkcjonariuszy skargi i wnioski były prawidłowo rozpatrywane, a w dwóch przypadkach zainicjowały w resorcie prace analityczne zmierzające do usprawnienia przyjętych rozwiązań.

W okresie objętym kontrolą w MSWiA nie planowano ani nie przeprowadzano kontroli dotyczących bezpośrednio systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego. Jedynie w poszczególnych kontrolach uwzględniano ten temat, jako jeden z elementów badania. W ocenie NIK, Minister nie wykorzystywał w pełni narzędzia, dzięki któremu mógł mieć bezpośredni wgląd w funkcjonowanie tego obszaru.

Minister nie prowadził także bezpośredniej ewaluacji systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego w służbach, opierając się w swoich analizach wyłącznie na sprawozdaniach Komendantów Głównych Policji, PSP, SG i Komendanta SOP oraz ocenach Polskiej Komisji Akredytacyjnej. Ograniczało to jego możliwości w zakresie analizy efektywności wydatkowanych na szkolenia środków. W okresie objętym kontrolą NIK, ze względu na ograniczenia kadrowe Departamentu Kontroli i Nadzoru, nie poddano kontroli wewnętrznej ani audytowi wewnętrznemu działalności Departamentu Porządku Publicznego i Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego. Mogło to skutkować nierozpoznanie ryzyk związanych z działalnością komórek organizacyjnych kluczowych dla nadzoru Ministra nad Wyższą Szkołą Policji w Szczytnie oraz Szkołą Główną Służby Pożarniczej w Warszawie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi⁶³:

- 1) niezwłoczne uregulowanie zasad i warunków technicznych użytkowania i usytuowania strzelnic ćwiczebnych, poprzez wydanie w oparciu o art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, rozporządzeń w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice kryte i odkryte, jak również warunków dotyczących ich usytuowania.
- 2) podjęcie działań organizacyjnych w celu wzmocnienia nadzoru Ministra SWiA nad wykonywaniem zadań przez koordynatora ratownictwa medycznego MSWiA w zakresie opiniowania planów szkoleń i zatwierdzania sprawozdań z realizacji szkoleń z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy, składanych przez koordynatorów RM podległych służb.

⁶³ Wnioski o charakterze systemowym zostaną przedstawione w informacji o wynikach kontroli, której opracowanie zostanie zakończone w II kwartale 2020 r.

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, 23 stycznia 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Opiola


(podpis)