



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

LWR-4101-12-01/2012

Warszawa, dniastycznia 2013 r.

Pan
Jacek Cichocki
Minister Spraw Wewnętrznych

Na podstawie art. 2. ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła kontrolę Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, zwanego dalej „Ministerstwem” w zakresie funkcjonowania szkół i ośrodków szkoleniowych Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Straży Granicznej w latach 2009-2012 (I kw.).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli, podpisanym w dniu 9 stycznia 2013 r., Najwyższa Izba Kontroli – stosownie do art. 60 ust. ustawy o NIK, w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli² - przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Ministra w zakresie funkcjonowania szkół i ośrodków szkoleniowych Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości³, które polegały na:

- braku realizacji delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia w sprawie strzelnic ćwiczebnych, pomimo formułowanych w tej sprawie wniosków NIK,
- niepełnym wykonywaniu obowiązków organu prowadzącego szkołę Państwowej Straży Pożarnej działające na podstawie ustawy o systemie oświaty⁴

1. Minister właściwy do spraw wewnętrznych, zwany dalej „Ministrem”, na mocy art. 34 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁵, kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów,

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

² Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 4 stopniową skalę ocen: ocenę pozytywną, pozytywną z uchybieniami, pozytywną z nieprawidłowościami oraz ocenę negatywną.

⁴ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. z 2004 Nr 256, poz. 2572 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 392 ze zm., ustawa wcześniej opublikowana w Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.

urzędów i jednostek oraz nadzoruje i kontroluje działalność organów i jednostek, w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów ustawowych. W związku z tym Minister sprawował nadzór nad Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej i Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej⁶, realizujących m.in. zadania związane z kształceniem podległych kadr. Minister sprawował też nadzór nad Wyższą Szkołą Policji w Szczytnie („WSP”) oraz Szkołą Główną Służby Pożarniczej („SGSP”)⁷, które działają na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym⁸, zwanej dalej „Psw”.

W styczniu 2009 r. Ministerstwo opracowało „Wstępną analizę systemu szkolnictwa służb porządku publicznego”. Wśród rekomendowanych kierunków działań wskazano na podjęcie prac nad ujednoliceniem przepisów prawnych, szczególnie w obszarach kompetencji poszczególnych organów w systemie szkolenia. Postulowano też podjęcie działań dla optymalnego wykorzystania zasobów materialnych szkół, w tym bazy kwaterunkowej oraz zaplecza dydaktycznego jednostek szkoleniowych, w którym to obszarze występowały znaczące rezerwy. Stwierdzono również duże dysproporcje w ponoszonych kosztach osobowych. Założono, że w celu dodatkowego zmniejszenia kosztów funkcjonowania jednostek szkoleniowych, prace nad rozwojem systemu szkolnictwa służb mundurowych zostaną skorelowane z koncepcją wykorzystania szkół wyższych i szkół ponadgimnazjalnych w kształceniu kandydatów do służby w jednostkach porządku publicznego. W końcowych założeniach przyjęto, że wszystkie spostrzeżenia i propozycje, zarówno z obszaru planowania, organizacji i zarządzania, jak i ekonomiki wydatków osobowych i rzeczowych zostaną wykorzystane w dalszych pracach nad oceną funkcjonowania systemu szkolnictwa służb porządku publicznego i budową koncepcji jego rozwoju. Pomimo tak postawionej diagnozy nie podjęto działań na rzecz zmiany istniejącego stanu rzeczy, co w trakcie nin. kontroli Pan Minister wyjaśnił istnieniem ograniczeń finansowych i różnorodnością opinii szefów służb na temat potencjalnych zmian.

Najwyższa Izba Kontroli jednak zwraca uwagę, że realizacja rekomendacji zawartych w przywołanej wyżej analizie mogła przyczynić się do podniesienia efektywności działania szkół i ośrodków szkoleniowych poszczególnych formacji, w tym także gospodarowania środkami finansowymi przeznaczanymi na podnoszenie kwalifikacji podległych Panu Ministrowi służb mundurowych.

2. Minister wywiązał się z obowiązków wynikających z przepisu art. 56 ust. 5 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Psw, nadając uczelniom służb państwowych odpowiednie statuty. Minister wypełnił również dyspozycję art. 74 ust. 1 i ust. 3 Psw, wyznaczając rektorów oraz prorektorów tych uczelni.

Jednocześnie Najwyższa Izba kontroli zauważa, że zarówno w przypadku Wyższej Szkoły Policji jak i Szkoły Główny Służby Pożarniczej Państwowa Komisja Akredytacyjna („PKA”) stwierdziła szereg, wymagających poprawy, niedostatków w zakresie przestrzegania obowiązujących przepisów prawa. Skutkowało to w przypadku

⁶ Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych – Dz. U. Nr 248, poz. 1491

⁷ Zgodnie z załącznikiem do obwieszczenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 września 2008 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji lub przez niego nadzorowanych – M.P. z 2008 r. Nr 77 poz. 691.

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 572 ze zm., ustawa wcześniej opublikowana w Dz. U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.

WSP wydaniem przez PKA w 2011 r. **oceny warunkowej**, a w 2012 r. – **oceny negatywnej** jakości kształcenia na kierunku „Administracja”, natomiast w przypadku SGSP, skróceniem okresu, na jaki została wydana pozytywna ocena jakości kształcenia.

Minister, jako organ prowadzący Szkołę Aspirantów PSP w Krakowie, Szkołę Aspirantów PSP w Poznaniu i Centralną Szkołę PSP w Częstochowie⁹, nie określił w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa zadań wynikających z art. 5 ust. 7, art. 34a, art. 36a i art. 37 ustawy o systemie oświaty. Dotyczyło to głównie takich spraw jak: zapewnienie warunków działania szkół, sprawowanie nadzoru nad ich działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, powierzanie stanowisk dyrektorów tych szkół i wyrażanie opinii w sprawie obsadzenia innych stanowisk kierowniczych. Zauważyć należy, że część zadań organu prowadzącego wykonywał Komendant Główny PSP, choć ustawa o systemie oświaty nie dawała podstaw do zastosowania takiego rozwiązania.

NIK uznaje za celowe podjęcie przez Pana Ministra działań dla wprowadzenia niezbędnych zmian w regulaminie organizacyjnym MSW i w zakresie działania Departamentu Ratownictwa i Ochrony Ludności MSW, prowadzących do uzupełnienia wskazanych przez NIK braków oraz wyeliminowania kolizji w wykonywaniu zadań organu prowadzącego, wynikających z ustawy o systemie oświaty oraz zadań Komendanta Głównego PSP, wynikających z przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej¹⁰, dotyczących organizacji kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego oraz sprawowania nadzoru nad poszczególnymi szkołami.

3. Obowiązki w zakresie przeprowadzania kontroli funkcjonowania szkół i ośrodków szkoleniowych Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej zostały powierzone Departamentowi Kontroli Skarg i Wniosków („DKSiW”), który w latach 2009-2010 zrealizował planowe kontrole w przedmiotowym zakresie. W 2009 r. przeprowadził 8 takich kontroli (problemowe), a w 2010 – 4 kontrole (3 problemowe i 1 w trybie uproszczonym). Najwyższa Izba Kontroli pragnie jednak zauważyć, iż w latach 2011 i 2012 Departament nie przeprowadził takich kontroli w ogóle, pomimo zamierzeń w tym zakresie. W 2011 r. zrezygnowano z kontroli efektywności polityki szkoleniowej w podległych jednostkach ze względu – jak podano w wyjaśnieniach – na konieczność realizacji innych zadań kontrolnych. W 2012 r. odstąpiono natomiast od kontroli WSP w zakresie m.in. awansowania, wynagradzania oraz rozwoju zawodowego funkcjonariuszy i pracowników uczelni, a także od kontroli w ówczesnym Departamencie Analiz i Nadzoru w zakresie prawidłowości prowadzenia spraw związanych z nadzorem Ministra nad WSP i SGSP, co tłumaczono koniecznością przeprowadzenia dodatkowych kontroli doraźnych, zleconych przez kierownictwo MSW oraz udziałem NIK w kontroli uczelni służb państwowych.

Tymczasem przeprowadzone przez DKSİW kontrole wykazały szereg uchybień i nieprawidłowości, polegających na: niewłaściwej organizacji procesu dydaktycznego i braku właściwego nadzoru ze strony

⁹ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 11 marca 2010 r. w sprawie wykazu szkół i placówek, które prowadzi Minister właściwy do spraw wewnętrznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 54, poz. 322), które było poprzedzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2008 r. (Dz. U. Nr 14, poz. 83)

¹⁰ Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.

Komendanta Głównego Policji. Wskazywano również na niski poziom nakładów finansowych przeznaczonych na szkolenia i doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy Policji, SG i PSP w stosunku do rzeczywistych potrzeb w tym zakresie, a także na brak uregulowań pozwalających na określenie ogólnego dziennego kosztu utrzymania słuchacza w poszczególnych szkołach i ośrodkach szkolenia Policji i PSP. Na podstawie wyników kontroli pod adresem właściwych jednostek kierowano wnioski pokontrolne, a następnie pozyskiwano informacje o sposobie ich realizacji.

Powyższe ustalenia, jak również wyniki działań Państwowej Komisji Akredytacyjnej opisane w pkt. 2 nin. wystąpienia dowodzą celowości planowania i przeprowadzania kontroli w uczelniach służb nadzorowanych przez Pana Ministra.

4. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia dalszy brak prawnego uregulowania funkcjonowania strzelnic ćwiczebnych. Dotychczas nie zdołano bowiem doprowadzić do określenia zasad i warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice ćwiczebne w formie stosownego rozporządzenia, które zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹¹ – powinien był wydać Minister Spraw Wewnętrznych (wcześniej Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji). Należy zauważyć, że na problem ten Najwyższa Izba Kontroli zwracała już uwagę podczas poprzednich kontroli w roku 2005¹², a ostatnio w 2012¹³. Pan Minister w złożonych wyjaśnieniach w tej sprawie podał, że w chwili obecnej projekt rozporządzenia dotyczący strzelnic krytych jest w ostatniej fazie uzgadniania wewnątrzresortowego i zostanie wkrótce skierowany do dalszych prac legislacyjnych, a w odniesieniu do projektu rozporządzenia dotyczącego strzelnic odkrytych, prowadzone są uzgodnienia ze stosownymi służbami. Ponadto Pan Minister zadeklarował, że przedmiotowe rozporządzenia wejdą w życie prawdopodobnie w drugiej połowie 2013 r.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, wnosi o:

1. **Podjęcie skutecznych działań w celu doprowadzenia funkcjonowania uczelni służb państwowych do stanu zgodnego z obowiązującym prawem i uzyskiwania przez te uczelnie, od Polskiej Komisji Akredytacyjnej, pozytywnej oceny jakości kształcenia.**
2. **Uwzględnienie w uregulowaniach wewnętrznych dotyczących Ministerstwa zadań organu prowadzącego szkołę Państwowej Straży Pożarnej.**
3. **Niezwłoczne doprowadzenie do prawnego uregulowania kwestii funkcjonowania strzelnic ćwiczebnych z uwzględnieniem specyfiki szkoleń i konieczności zapewnienia bezpieczeństwa ich użytkowania.**

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje

¹¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

¹² Informacja Nr ewid. 5/2006/P05080/KOB o wynikach kontroli organizacji i realizacji procesu szkolenia i doskonalenia zawodowego w Policji

¹³ Informacja Nr ewid. 121/2012/P11178/LWR o wynikach kontroli gospodarowania nieruchomościami skarbu państwa przez służby mundurowe – Policję i Straż Graniczną – podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych

Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK – w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania ocen, uwag i wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.