



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-12-03/2012
P/12/185

Wrocław, dnia 4 stycznia 2013 r.

**Pan
insp. Roman Stawicki
Komendant
Centrum Szkolenia Policji
w Legionowie**

(tekst ujednolicony, uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 3 kwietnia 2013 r.)

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o NIK² (dalej: ustawa nowelizująca), Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, zwane dalej „CSP”, w zakresie funkcjonowania szkół i ośrodków szkoleniowych Policji w latach 2009 – 2012 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 26 listopada 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli – stosownie do art. 60 ustawy o NIK, w związku z art. 2 ustawy nowelizującej - przekazuje Panu Komendantowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z uchybieniami³ skontrolowaną działalność CSP. Na pozytywną ocenę zasługuje realizacja zadań statutowych CSP: organizacji i prowadzenie szkoleń, zabezpieczenie odpowiedniej kadry szkoleniowej, wyposażenia CSP w niezbędne pomoce dydaktyczne, zagwarantowania potrzeb w zakresie obiektów i pomieszczeń dydaktycznych oraz bazy żywieniowo-internatowej. Stwierdzone uchybienia dotyczyły nieprawidłowego stosowania przepisu art. 92 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴.

Przyjęta ocena wynika z uwag i ocen częściowych przedstawionych poniżej.

1. W ocenie NIK funkcjonowanie systemu szkolenia organizowanego przez CSP zapewniało prawidłową realizację przypisanych mu zadań wynikających ze statutu i regulaminu organizacyjnego. Szkolenia zawodowe podstawowe⁵ i kursy specjalistyczne realizowano na podstawie planów, zgodnie z przyjętymi programami naucza-

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 Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁵ szkolenia zawodowe podstawowe oraz szkolenia zawodowe podstawowe dla policjantów, którzy odbyli służbę kandydacką.

nia. CSP regularnie prowadziło badania poziomu i jakości realizacji programów nauczania poprzez hospitację⁶ oraz badania ankietowe zgodnie z zapisami funkcjonującego w CSP Systemu Zarządzania Jakością⁷, według procedury IZ-01 Badanie satysfakcji klienta, której miernikiem był stopień zadowolenia słuchaczy/absolwentów/przełożonych⁸. W badanym okresie wartości akceptowalnej⁹ nie uzyskał jedynie wskaźnik zadowolenia przełożonych albowiem w 2009 r. i 2010 r. był on niższy odpowiednio o 0,80 i o 5,24 punktów procentowych. Podjęte przez CSP działania polegające m.in. na modyfikacji programów szkoleń/nauczania, motywowania słuchaczy do nauki oraz realizacji hospitacji kontrolno-doskonalących w komórkach dydaktyczno-wychowawczych doprowadziły do jego poprawy już w 2011 r. (osiągnięto wskaźnik - 73,52%, tj. o 13,52 punktów procentowych więcej niż wielkość pożądana). Z badań satysfakcji słuchacza sporządzano każdorazowo sprawozdanie, które przedstawiano Zastępcy Komendanta CSP ds. Dydaktycznych oraz przekazywano do zapoznania kierownikom zakładów dydaktycznych odpowiedzialnych za merytoryczną realizację zajęć. Wszystkie zalecenia ujęte w tych sprawozdaniach zostały w całości zrealizowane, co miało wpływ na znaczne przekroczenie wartości akceptowalnej stopnia zadowolenia słuchaczy/absolwentów/przełożonych¹⁰.

Na podstawie próby kontrolnej obejmującej 9 szkoleń i kursów ustalono, że programy tych szkoleń były realizowane.

2. W ramach szkolenia zawodowego podstawowego oraz kursów specjalistycznych, w CSP zrealizowano: 182 edycje szkoleń i kursów w 2009 r., 211 edycji w 2010 r. i 154 edycje w 2011 r. Uczestnikami, zarówno szkoleń, jak i kursów doskonalenia zawodowego było łącznie 13.293 osoby¹¹, w tym 30 nie otrzymało wymaganych zaliczeń bądź nie zdało egzaminów (po 10 w każdym roku). Liczba uczestników szkoleń wykazywała w badanym okresie tendencję malejącą. W 2011 r. w szkoleniach uczestniczyło bowiem łącznie 3870 osób, tj. mniej o 798 osób (o 17,1%) od 2010 r. i o 885 osób (o 18,6%) od 2009 r. Największy spadek uczestników odnotowano w szkoleniach zawodowych podstawowych. W 2011 r. było ich 853, tj. mniej o 328 osób (o 27,8%) od 2010 r. i o 754 osób (o 46,9%) od 2009 r. Jak wyjaśniła Anna Gołąbek Zastępca Komendanta CSP przyczyną spadku liczby uczestników szkoleń i kursów była trudna sytuacja finansowa budżetu państwa, która miała bezpośrednie przełożenie na finanse całej Policji, w tym Centrum Szkolenia Policji.

W toku kontroli NIK zwróciła się do komendantów poszczególnych jednostek organizacyjnych Policji¹² w sprawie oceny poziomu umiejętności i przydatności do służby w Policji absolwentów CSP po odbytych szkole-

⁶ rozumianej jako wizyty osoby hospitującej u osoby realizującej zadania dydaktyczne CSP. W 2009 r. przeprowadzono łącznie 456 hospitacji i kontroli zajęć, w 2010 r. – 454, w 2011 r. – 515 i w 2012 r. (I kw.) – 129,

⁷ zgodnie z wymaganiami normy PN-EN ISO 9001/2009,

⁸ badanie satysfakcji przeprowadzano na wszystkich edycjach szkoleń zawodowych podstawowych oraz na dwóch edycjach każdego rodzaju kursu specjalistycznego doskonalenia zawodowego centralnego, trwającego powyżej 30 dni szkoleniowych. Głównym celem badań było zebranie od absolwentów oraz ich bezpośrednich przełożonych informacji na temat poziomu przygotowania policjantów-absolwentów szkoleń i doskonań zawodowych organizowanych centralnie – do wykonywania zadań służbowych oraz zebranie propozycji tematów doskonań zawodowych. Miernikiem stosowanym w tych badaniach był stopień zadowolenia słuchaczy/absolwentów/przełożonych, tj. co najmniej „x”% ankiet z wynikiem pozytywnym.

⁹ wartością akceptowalną „x” było „60%”,

¹⁰ w 2011 r. wskaźnik zadowolenia słuchaczy przekroczonego o 20,50 pkt procentowych, zadowolenia absolwentów o 24,00 pkt procentowych oraz zadowolenia przełożonych o 13,52 pkt procentowych

¹¹ w tym: szkoleń zawodowych podstawowych – 3.641 osób, kursów specjalistycznych – 9652 osób,

¹² ankiety dot. efektywności szkolenia wysłano do Komendy Stołecznej Policji oraz Mazowieckiej, Lubelskiej i Małopolskiej Komendy Wojewódzkiej Policji,

niach i kursach. Z uzyskanych informacji wynikało, że nabyły one niezbędną wiedzę warunkującą skuteczną realizację ustawowych zadań Policji. Spośród ocenionych w ankiecie 4.464 absolwentów, stanowiących 38,1% wszystkich absolwentów z lat 2009 – 2012 (I kw.), aż 2527 (56,6%) zostało ocenionych przez swoich przełożonych na ocenę dobrą, 1211 (27,2%) – na ocenę bardzo dobrą, 712 (15,9%) – na ocenę dostateczną a 14 (0,3%) – oceniono niedostatecznie. Niemniej uwagę ankietowanych zwrócił fakt występującego braku umiejętności wśród absolwentów w zakresie m. in. transportu drogowego, kwalifikacji prawnej czynów, wykonywania oględzin i przesłuchań świadków, prowadzenia i dokumentowania czynności dochodzeniowo-śledczych, wykorzystywania programów i systemów informatycznych.

3. NIK pozytywnie ocenia kwalifikacje kadry dydaktycznej CSP oraz efektywność jej kształcenia. Wszyscy nauczyciele CSP spełniali wymogi formalne na stanowiska policyjne, które zostały określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych oraz warunków ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe¹³. Ponadto w CSP obowiązywały zasady¹⁴ organizowania doskonalenia zawodowego lokalnego i centralnego, w ramach którego nauczyciele policyjni odbywali kursy metodyczne, podnoszące ich kwalifikacje i doskonalące umiejętności niezbędne do prowadzenia zajęć dydaktycznych. Proces doskonalenia zawodowego był jednym z elementów ścieżki rozwoju zawodowego nauczycieli policyjnych w CSP. Zauważyć jednak należy, że w 2009 r. wykształcenie wyższe posiadało tylko 58,5% kadry dydaktycznej¹⁵, w 2010 r. – 66,7%¹⁶, w 2011 r. – 73,0%¹⁷ a w 2012 (I kw.) – 77,3%¹⁸ nauczycieli. Ponadto aż 106 nauczycieli z 202 zatrudnionych w badanym okresie nie posiadało przygotowania pedagogicznego. Nie był to wprawdzie wymóg wynikający z przepisów prawnych, jednak posiadanie takiego przygotowania bez wątpienia świadczy o wyższych kwalifikacjach nauczyciela i jego większych możliwościach w realizacji założeń programowych. W tym kontekście na podkreślenie zasługuje fakt wspierania przez Pana Komendanta dokształcania się nauczycieli w przedmiotowym zakresie.

4. NIK pozytywnie ocenia wyposażenie CSP w niezbędne pomoce dydaktyczne, oraz zabezpieczenie potrzeb w zakresie obiektów i pomieszczeń dydaktycznych a także bazy żywieniowo-internatowej. Na koniec I kw. 2012 r. CSP dysponował m.in.: 52 salami wykładowymi z 1.827 miejscami, biblioteką, 18 miejscami do zajęć symulacyjnych, 5 strzelnicami¹⁹ na 59 stanowisk, basenem, 7 salami sportowymi, 3 siłowniami oraz 1.433 miejscami noclegowymi²⁰ w 673 salach sypialnych.

¹³ Dz. U. z 2011r. Nr 32, poz. 161 ze zm.,

¹⁴ zasady te zostały wprowadzone decyzją 606 Komendanta CSP z dnia 15.12.2011 r. w sprawie doskonalenia zawodowego lokalnego i zewnętrznego policjantów i pracowników CSP,

¹⁵ na 195 zatrudnionych pracowników kadry dydaktycznej 114 posiadało wykształcenie wyższe,

¹⁶ na 165 zatrudnionych pracowników kadry dydaktycznej 110 posiadało wykształcenie wyższe,

¹⁷ na 159 zatrudnionych pracowników kadry dydaktycznej 116 posiadało wykształcenie wyższe,

¹⁸ na 150 zatrudnionych pracowników kadry dydaktycznej 116 posiadało wykształcenie wyższe,

¹⁹ kryta, otwarta, mieszana, taktyczna, pneumatyczna,

²⁰ Legionowo – 1.216 miejsc noclegowych, Sulkowice – 196 miejsc noclegowych, Kal – 21 miejsc noclegowych,

Liczba osób uczestniczących w szkoleniach/kursach (w przeliczeniu na stan średnioroczny) wykazywała tendencję malejącą i wynosiła w 2009 r. – 904²¹ osoby, w 2010 r. – 694²² osoby, w 2011 r. – 597²³ osób, a w 2012 r. (I kw.) – 528²⁴ osób. Stopień wykorzystania bazy noclegowej po uwzględnieniu wyłączeń związanych z remontami wynosił zatem w 2009 r. – 73,5%, w 2010 r. – 59,3%, w 2011 r. – 70,0% i w 2012 r. (I kw.) – 73,8%, natomiast wykorzystanie miejsc w salach wykładowych odpowiednio: 49,5%, 38,0%, 32,7% i 28,9%. Niski stopień wykorzystania bazy szkoleniowej miał bezpośredni wpływ na wysokość kosztu jednostkowego szkoleń. W badanym okresie uległ on podwyższeniu z kwoty 69,1 tys. zł w 2009 r., poprzez 72,6 tys. zł w 2010 r. do 76,9 tys. zł w 2011 r. Należy jednak przy tym dodać, że pełne wykorzystanie bazy dydaktycznej było trudne do osiągnięcia, bo o ile w Legionowie, gdzie mieściła się główna siedziba CSP z pełnym zapleczem (strzelnice, hale sportowe) można było prowadzić szkolenia podstawowe oraz wszystkie rodzaje kursów specjalistycznych, o tyle bazę szkolenia Policji wodnej w Kalu oraz Zakład Kynologii Policyjnej w Sułkowicach można było wykorzystać jedynie na realizację wąskiego zakresu szkoleń specjalistycznych, co ograniczało możliwość ich pełnego wykorzystania. Wyjaśniając przyczyny niskiego stopnia wykorzystania miejsc noclegowych i szkoleniowych Pan Komendant stwierdził, że wpływ na to miały m.in. następujące czynniki: rozpoznanie potrzeb szkoleniowych, możliwości realizacyjne, środki finansowe oraz realizowane zadania inwestycyjno remontowe bazy kwaterunkowej i dydaktycznej a także innych obiektów zaplecza logistycznego związane z przygotowaniem do zabezpieczenia Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, w którym CSP odgrywało kluczową rolę.

5. W zakresie pozyskiwania i wydatkowania środków na funkcjonowanie CSP, Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag, z wyjątkiem wystąpienia uchybień stwierdzonych w wyniku badania 6 postępowań o zamówienie publiczne²⁵. Polegały one na niepowiadomieniu wszystkich wykonawców, którzy złożyli oferty, o terminie, po którego upływie umowa w sprawie zamówienia publicznego może być zawarta, co było niezgodne z art. 92 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

6. NIK pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia władanie mieniem CSP. W wyniku przeprowadzonych oględzin 8 obiektów ustalono, że użytkowano je zgodnie z przeznaczeniem, a ich stan techniczny był dobry. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na utrudnionym dostępie do głównego zaworu wody w budynku dydaktycznym nr 1, braku instrukcji pożarowych i wykazów telefonów alarmowych w budynku dydaktycznym nr 1 oraz w budynku warsztatowym nr 15, poluzowaniu uchwytów drabiny prowadzącej do wjazdu na dach i braku klucza do jednej ze skrzynek z gaśnicą w budynku nr 44 w Sułkowicach. Nieprawidłowości te zostały usunięte jeszcze w trakcie kontroli. Inne natomiast nieprawidłowości, których usunięcie zaplanowano w ramach planu remontowego na lata 2013 – 2015 dotyczyły zniszczonej elewacji budynku warsztatowego nr 15, spękań pionowych i poziomych na ścianach oraz przecieków z dachu w budynku nr 44 w Sułkowicach. W książkach obiektów budowlanych

²¹ szkolenie podstawowe – 570 osób, kursy doskonalące – 334 osób,

²² szkolenie podstawowe – 433 osób, kursy doskonalące – 261 osób,

²³ szkolenie podstawowe – 303 osób, kursy doskonalące – 294 osób,

²⁴ szkolenie podstawowe – 353 osób, kursy doskonalące – 175 osób,

²⁵ wybór wykonawcy budowy hali sportowej do sportów walki, remontu budynku nr 47, modernizacji rozdzielni niskiego napięcia dwóch stacji transformatorowych, robót budowlanych w budynkach nr 3, 5, 40, budowy zespołu strzelnic wraz z wyposażeniem technicznym oraz projektu i wykonania remontu elewacji budynku nr 47,

poddanych oględzinom dokonywano stosownych wpisów o wykonanych okresowych przeglądach stanu technicznego wynikających z Prawa budowlanego. Przeglądy te były przeprowadzone z zachowaniem ustawowych terminów.

Kontrola wykazała, że w badanym okresie CSP posiadało 2 nieużytkowane nieruchomości, tj. nieruchomości w Białobrzegach (dawny ośrodek wypoczynkowy) przejętą w 2004 r. w trwały zarząd oraz budynek nr 35 w Legionowie. Koszty utrzymania²⁶ obydwu nieruchomości w latach 2009-2012 (I kw.) wyniosły ogółem 262,2 tys. zł, z tego w odniesieniu do nieruchomości w Białobrzegach – 168,3 tys. zł i budynku nr 35 – 93,9 tys. zł. Dodać przy tym należy, że działania Pana Komendanta polegające na wielokrotnym wystąpieniu do Komendy Głównej Policji o braku możliwości wykorzystania przedmiotowych nieruchomości przez CSP nie przyniosły, jak dotychczas pożądaných efektów.

7. NIK pozytywnie ocenia funkcjonowanie nadzoru i kontroli w CSP. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do sposobu realizacji przez CSP wniosków sformułowanych po wykonaniu zarówno kontroli wewnętrznych jak i zewnętrznych. Kontrolą objęto 21 wniosków i zaleceń odnotowanych w 10 kontrolach zewnętrznych²⁷, spośród 18 przeprowadzonych w CSP w badanym okresie. Dotyczyły one m.in. zagadnień związanych z gospodarowaniem majątkiem oraz jego inwentaryzacją i ewidencją, prawidłowości i rzetelności obliczania składek na ubezpieczenie społeczne oraz deklaracji podatkowych, rzetelności udokumentowania 3 edycji kursów specjalistycznych w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępstw z nienawiści zrealizowanych w 2010 r., przygotowania i realizacji postępowań przetargowych o udzielenie zamówień publicznych.

²⁶ podatek od nieruchomości, koszty energii elektrycznej, koszty energii cieplnej, koszty paliwa (dojazd służby dyżurnej),

²⁷ w tym: przez KGP – 5 kontroli, ZUS, MSWiA, Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Farmaceutycznej, Prezydenta Miast Legionowo, PIS MSWiA.