



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

KPB – 4101-02-06/2012
P/12/093

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer
i tytuł kontroli

P/12/093 – „Nabór, postępowanie kwalifikacyjne i szkolenie nowo przyjętych funkcjonariuszy ABW, CBA, Policji i Straży Granicznej”.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Kontrolerzy

Kontrolę przeprowadzili, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ i upoważnień Dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK, kontrolerzy:

1. Tomasz Szczęsny – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 080693 z dnia 1 czerwca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Krzysztof Szulc – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 080692 z dnia 1 czerwca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka
kontrolowana

Komenda Główna Straży Granicznej
02-514 Warszawa, Al. Niepodległości 100

Kierownik
jednostki
kontrolowanej

Komendantem Głównym Straży Granicznej jest, od dnia 11 kwietnia 2012 r., generał brygady SG Dominik Tracz.

Poprzednio, w okresie od 17 stycznia 2008 r. do 10 kwietnia 2012 r., Komendantem Głównym Straży Granicznej był generał brygady SG Leszek Elas.

(dowód: akta kontroli str. 12)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność kontrolowanej jednostki, w zakresie naboru i postępowania kwalifikacyjnego kandydatów oraz służby przygotowawczej nowo przyjętych funkcjonariuszy Straży Granicznej, w okresie objętym kontrolą³.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Kontrola wykazała, że poza opisanymi poniżej przypadkami, system naboru do służby i postępowania kwalifikacyjnego kandydatów oraz służby przygotowawczej, w tym szkolenia, nowo przyjętych funkcjonariuszy, zapewniał prawidłową realizację zadań nałożonych przepisami prawa. Nie stwierdzono badań lub czynności, realizowanych w toku postępowania kwalifikacyjnego, wykraczających poza procedurę i dokumenty określone przepisami. Ustalono także, że postępowanie z ofertami i innymi materiałami opracowania kadrowego dotyczącymi osób, które nie zostały funkcjonariuszami, zostały zorganizowane prawidłowo. NIK ocenia pozytywnie także system szkolenia, w szczególności szkolenie podstawowe i podoficerskie nowo przyjętych do służby funkcjonariuszy.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły niejednolitego stosowania przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie okresowego opiniowania funkcjonariuszy Straży Granicznej⁴, zwanego dalej „rozporządzeniem z 2002 r. w sprawie opiniowania”. Uwagi NIK dotyczyły także zestawu ćwiczeń wchodzących w skład testu sprawności fizycznej,

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Kontrolą objęto lata 2010-2012 (I półrocze).

⁴ Dz. U. Nr 86, poz. 787 ze zm.

któremu poddawani byli kandydaci do służby w Straży Granicznej na drugim etapie postępowania kwalifikacyjnego oraz braku planu służby przygotowawczej.

Wydając ocenę pozytywną, NIK wzięła pod uwagę podjęcie przez Komendanta Głównego SG działań naprawczych w celu wyeliminowania ww. nieprawidłowości, jeszcze w czasie trwania kontroli.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja i realizacja naboru i postępowania kwalifikacyjnego kandydatów do służby.

1.1. Nabór do służby

*Opis stanu
faktycznego*

1.1.1. Ustanowiony w Komendzie Głównej Straży Granicznej, dalej zwanej również „KG SG”, system naboru do służby i postępowania kwalifikacyjnego zapewniał prawidłową realizację zadań nałożonych przepisami ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej⁵, zwanej dalej „ustawą o SG”, i rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 lutego 2006 r. w sprawie przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w stosunku kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Straży Granicznej⁶, zwanego dalej „rozporządzeniem z 2006 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego”. Prawidłowo przydzielono zadania poszczególnym komórkom organizacyjnym i osobom kierującym pracami tych komórek, a sposób udokumentowania przebiegu poszczególnych etapów postępowania kwalifikacyjnego zapewniał możliwość obiektywnej ich weryfikacji.

Za organizację i prowadzenie procesu naboru do służby w KG SG odpowiedzialne było Biuro Kadr i Szkolenia, zwane dalej „BKISz”, wraz z innymi komórkami organizacyjnymi KG SG oraz jednostkami organizacyjnymi Straży Granicznej, np. w ramach realizowanej w danym zakresie obsługi (Nadwiślański Oddział Straży Granicznej na rzecz KG SG) oraz tzw. pomocy kadrowej, polegającej m.in. na przeprowadzeniu w stosunku do kandydata zamieszkującego na terenie służbowej odpowiedzialności danej jednostki terenowej Straży Granicznej, badań psychologicznych bądź wydania orzeczenia komisji lekarskiej.

Decyzją Nr 58 Dyrektora BKISz z dnia 2 października 2007 r.⁷ postanowiono, iż do zadań wyodrębnionego w ramach BKISz Wydziału Organizacji i Naboru należało m.in. prowadzenie i koordynowanie czynności dotyczących postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w KG SG (w szczególności związanych z ogłaszaniem i przekazywaniem informacji dotyczących prowadzonych postępowań kwalifikacyjnych), opiniowanie wniosków w sprawie zwolnienia kandydatów z drugiego etapu postępowania kwalifikacyjnego oraz przygotowywanie projektów dokumentów dotyczących składu i pracy komisji kwalifikacyjnej prowadzącej drugi etap postępowania kwalifikacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 14-94, 104, 111)

*Opis stanu
faktycznego*

1.1.2. Nabór do służby w KG SG prowadzony był w formie pasywnej i polegał na przyjmowaniu i rozpatrywaniu ofert kandydatów⁸. Nabór ten wspierano działalnością

⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 23, poz. 175 ze zm.

⁷ Decyzja w sprawie ustalenia zakresów zadań komórek wewnętrznych oraz zakresów obowiązków i uprawnień na określonych stanowiskach służbowych w Biurze Kadr i Szkolenia Komendy Głównej Straży Granicznej (niepublikowana).

⁸ Dla potrzeb niniejszej kontroli przyjęto, że nabór pasywny (bierny) polega na przyjmowaniu wniosków (podań) od kandydatów bądź w systemie ciągłym, bądź w ustalonych terminach. Nabór pasywny często jest wspierany aktywnymi metodami popularyzowania służby i zachęcania potencjalnych kandydatów do jej podjęcia. Nabór aktywny polega zaś na wyszukiwaniu i nakłanianiu do podjęcia służby konkretnych osób, posiadających pożądane doświadczenie, kwalifikacje bądź umiejętności.

mającą na celu zachęcanie do służby w Straży Granicznej, poprzez udział przedstawicieli Wydziału Organizacji i Naboru BKiSz w „Targach pracy”, inicjatywach resortu spraw wewnętrznych i Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy pod nazwą „Bądź bezpieczny w mieście”. Ponadto, w związku z potrzebą zatrudnienia kandydatów posiadających wykształcenie psychologiczne, na warszawskich uczelniach posiadających w swojej ofercie edukacyjnej ten kierunek studiów, zamieszczano doraźnie ogłoszenia w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 3, 111)

Nabór do służby w KG SG prowadzony był w systemie ciągłym, bez wyznaczonych terminów jego realizacji, a pierwszy etap postępowania kwalifikacyjnego, zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia z 2006 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego, rozpoczynało złożenie pisemnego podania kandydata o przyjęcie do służby w Straży Granicznej wraz z dokumentami wymienionymi w tym przepisie. Terminem zakończenia postępowania kwalifikacyjnego, w przypadku pozytywnego zakończenia postępowania kwalifikacyjnego, była decyzja Komendanta Głównego SG o przyjęciu danego kandydata do służby w KG SG.

Opcjonalnie, zakończenie procedury naboru do służby w KG SG następowało również na początku pierwszego etapu postępowania kwalifikacyjnego, w sytuacji gdy kierownicy komórek organizacyjnych KG SG nie byli zainteresowani zatrudnieniem konkretnego kandydata. W takim przypadku kandydat był pisemnie informowany o możliwości kontynuowania postępowania kwalifikacyjnego, w przypadku jego zgody, przez Nadwiślański Oddział Straży Granicznej w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 107-108)

*Opis stanu
faktycznego*

1.1.3. Biuro Kadr i Szkolenia SG, na początku każdego roku, przedstawiało Komendantowi Głównemu SG roczne zestawienia dotyczące planowanej liczby zwolnień i przyjęć funkcjonariuszy SG oraz ich przeniesień pomiędzy jednostkami, a także stanu ukończenia poszczególnych jednostek terenowych SG. W oparciu o powyższe dokonywano analizy możliwości przeznaczenia odpowiednich środków finansowych na zatrudnienie nowych funkcjonariuszy SG. Na podstawie przeprowadzonej w tym celu oceny finansowej budżetu SG, Komendant Główny SG podejmował decyzje o uruchomieniu limitów zapewniających przyjęcie do służby odpowiedniej liczby funkcjonariuszy do wybranych jednostek organizacyjnych SG.

W okresie objętym kontrolą Komendant Główny SG ustalił następujące terminy i limity przyjęć do służby w Straży Granicznej:

- | | | |
|--|------------------------------|---------------------------|
| - decyzją z 9 marca 2010 r. | - termin - 22 marca 2010 r., | limit - 20 osób; |
| - decyzją z 28 kwietnia 2010 r. | - 1 maja 2010 r., | - 6 osób; |
| - decyzją z 29 czerwca 2010 r. ⁹ | - 27 grudnia 2010 r., | - 295 osób; |
| - decyzją z 1 września 2010 r. | - 15 września 2010 r., | - 3 osoby; |
| - decyzją z 7 lutego 2011 r. | - 21 marca 2011 r., | - 35 osób ¹⁰ ; |
| - decyzją z 30 maja 2011 r. | - 1 czerwca 2011 r., | - 2 osoby; |
| - decyzją z 10 sierpnia 2011 r. | - 19 września 2011 r., | - 100 osób; |
| - decyzją z 16 listopada 2011 r. ¹¹ | - 19 grudnia 2011 r., | - 403 osoby; |
| - decyzją z 29 lutego 2012 r. | - 1 kwietnia 2012 r., | - 8 osób. |

Ponadto, w ramach proponowanego na lata 2011 – 2012 limitu przyjęć, określona została pula limitów przydzielonych konkretnym jednostkom organizacyjnym, pozostająca

⁹ Decyzją tą ustalono limit w wysokości 330 funkcjonariuszy, decyzją z 28 lipca 2010 r. zmieniono limit na 340 funkcjonariuszy, decyzją z 1 października 2010 r. - 295 funkcjonariuszy.

¹⁰ Limity przydzielone w całości Nadwiślańskiemu Oddziałowi Straży Granicznej z przeznaczeniem dla Placówki Straży Granicznej kat. I Warszawa-Okęcie.

¹¹ Decyzją tą ustalono limit w wysokości 393 funkcjonariuszy, decyzją z 7 grudnia 2011 r. zmieniono na 403 osoby.

jednak w dyspozycji Komendanta Głównego Straży Granicznej (tzw. „rezerwa”), stanowiąca zabezpieczenie ewentualnych, nieprzewidzianych potrzeb w zakresie przyjęć do służby.

(dowód: akta kontroli str. 109, 123-126, 515)

Zróznicowanie i zmiany liczby osób przyjmowanych w poszczególnych terminach, wynikały z aktualnych możliwości finansowych formacji.

Opis stanu
faktycznego

1.1.4. Nabór do Komendy Głównej SG, na stanowiska wymagające od kandydatów szczególnych kwalifikacji, predyspozycji bądź umiejętności, realizowany był nie w oparciu o z góry określony wykaz tych stanowisk¹², ale w drodze uwzględnienia posiadanych przez kandydata szczególnych kwalifikacji i doświadczenia zawodowego oraz umiejętności i uprawnień, wskazanych w załączniku nr 1 do rozporządzenia z 2006 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego. Zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia, przyjęte rozwiązanie umożliwiało zwolnienie kandydata z drugiego etapu postępowania kwalifikacyjnego. Kierownik komórki organizacyjnej KG SG, zainteresowany kandydatem o określonych kwalifikacjach, już na początkowym etapie postępowania kwalifikacyjnego wskazywał na rodzaj badań psychologicznych (zwykłych lub specjalistycznych) pod kątem mianowania na określone, docelowe stanowisko służbowe oraz wskazywał, czy zakres badań w ramach orzekania o jego zdolności fizycznej i psychicznej do służby, ma być przeprowadzony pod kątem stanowiska specjalistycznego czy standardowego.

Uwagi
dotyczące
badanej
działalności

BKiSz opracowało, na podstawie informacji przesłanych z komórek organizacyjnych KG SG, katalog pożądanых kwalifikacji i doświadczenia zawodowego, których posiadanie preferowało kandydata w toku postępowania kwalifikacyjnego.

Warunki, do spełnienia których zobowiązany jest funkcjonariusz, aby być mianowanym na konkretne stanowisko służbowe określone zostały w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 listopada 2009 r. w sprawie warunków w zakresie wykształcenia i kwalifikacji zawodowych oraz stażu służby, jakim powinien odpowiadać funkcjonariusz Straży Granicznej na określonym stanowisku służbowym¹³, zwanym dalej „rozporządzeniem z 2009 r. w sprawie wymagań wobec funkcjonariuszy”. Ponadto kierownik komórki organizacyjnej KG SG, który wyrażał zainteresowanie danym kandydatem, wskazywał stanowisko służbowe, na które mógł być on mianowany po przyjęciu do służby i ukończeniu przez niego cyklu wymaganych szkoleń.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora BKiSz, wskazanie przez zainteresowanego kierownika komórki organizacyjnej KG SG planowanego stanowiska służbowego miało na celu uniknięcie jego obsadzenia innym funkcjonariuszem Straży Granicznej. Natomiast, bezpośrednio po przyjęciu do służby kandydat mianowany był, na czas przewidzianych szkoleń, na najniższe stanowisko, tj. kursanta, umiejscowione w strukturze Wydziału Spraw Osobowych BKiSz.

(dowód: akta kontroli str. 110-111, 127-135)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym powyżej zakresie, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie naboru kandydatów.

¹² Przepisy regulujące postępowanie kwalifikacyjne do służby w niektórych formacjach, objętych niniejszą kontrolą NIK, wyróżniają *de facto* postępowania standardowe i rozszerzone. W myśl tych przepisów, postępowanie rozszerzone jest fakultatywne i dotyczy tych kandydatów, którzy ubiegają się o przyjęcie na stanowiska wymagające szczególnych umiejętności i predyspozycji. Konsekwencją wszczęcia postępowania rozszerzonego jest możliwość objęcia kandydata dodatkowymi badaniami (np. poligraficznymi). W opinii NIK, warunkiem wszczęcia postępowania rozszerzonego jest aprioryczne ustalenie wykazu takich stanowisk.

¹³ Dz. U. Nr 194, poz. 1499.

1.2. Postępowanie kwalifikacyjne

1.2.1. Szczegółowy tryb i przebieg poszczególnych etapów postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Straży Granicznej, w tym wzór składanego kwestionariusza osobowego oraz czynności niezbędne do przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego i ustalenia w jego toku przydatności i predyspozycji kandydatów, określone zostały przede wszystkim w ustawie o Straży Granicznej i rozporządzeniu z 2006 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego.

Zakres zadań na poszczególnych etapach postępowania kwalifikacyjnego, w tym realizowane badania i sporządzane dokumenty, uregulowano następującymi przepisami wewnętrznymi formacji:

- decyzją Nr 109 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie regulaminu pracy komisji kwalifikacyjnej do przeprowadzenia drugiego etapu postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Straży Granicznej¹⁴, w której ustalono szczegółowe zadania, skład i sposób działania ww. komisji kwalifikacyjnej;
- wytycznymi Nr 145 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie świadczeń psychologicznych w Straży Granicznej¹⁵, określającymi rodzaj, zakres i tryb udzielania świadczeń psychologicznych przez psychologów pełniących służbę albo zatrudnionych w Straży Granicznej;
- zarządzeniem Nr 4 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 11 stycznia 2012 r. w sprawie prowadzenia badań psychofizjologicznych w Straży Granicznej¹⁶ (obowiązujące od 18 stycznia 2012 r.), regulującym kwestie związane m.in. ze szczegółową organizacją prowadzenia badań psychofizjologicznych, wzory dokumentów związanych z badaniem, sposób dokumentowania przebiegu badań;
- zarządzeniem Nr 1 Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie regulaminu organizacyjnego Biura Ochrony Informacji Niejawnych Komendy Głównej Straży Granicznej¹⁷. Zarządzenie to określało m.in. zasady prowadzenia zwykłego i poszerzonego postępowania sprawdzającego wobec osób ubiegających się o przyjęcie do służby w KG SG¹⁸;
- zarządzeniem Nr 33 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 czerwca 2009 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Zarządu Spraw Wewnętrznych (ZSW) Straży Granicznej¹⁹, na podstawie którego ZSW został uprawniony do wyrażania stanowiska w sprawach kandydatów do służby w Straży Granicznej, przed dopuszczeniem lub zwolnieniem z drugiego etapu postępowania kwalifikacyjnego;
- zarządzeniem Nr 51 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 września 2006 r. w sprawie nadania statutów poradniom przyzakładowym – publicznym zakładom opieki zdrowotnej i poradniom przyzakładowym z izbą chorych – publicznym zakładom opieki zdrowotnej w Straży Granicznej²⁰, określające m.in. wykonywanie zadań z zakresu orzecznictwa lekarskiego w ramach orzecznictwa komisji lekarskich Straży Granicznej podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, w tym orzekanie o zdolności kandydatów do służby w Straży Granicznej.

¹⁴ Dz. Urz. KG SG Nr 5, poz. 42 ze zm.

¹⁵ Dz. Urz. KG SG Nr 7, poz. 53.

¹⁶ Dz. Urz. KG SG z 2012 r., poz. 3. Poprzednio sprawy te określał Regulamin Nr 2 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 8 czerwca 2007 r. w sprawie organizowania, przeprowadzania i dokumentowania badań psychofizjologicznych w Straży Granicznej (Dz. Urz. KG SG Nr 6, poz. 66).

¹⁷ Dz. Urz. KG SG z 2012 r., poz. 1. Poprzednio sprawy te regulowało Zarządzenie Nr 78 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 15 października 2009 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Biura Ochrony Informacji Niejawnych Komendy Głównej Straży Granicznej (Dz. Urz. KG SG Nr 12, poz. 76 ze zm.).

¹⁸ Biuro Ochrony Informacji Niejawnych Komendy Głównej Straży Granicznej, poza prowadzeniem postępowania sprawdzającego, weryfikowało posiadane przez kandydata poświadczenia bezpieczeństwa.

¹⁹ Dz. Urz. KG SG Nr 6, poz. 36 ze zm.

²⁰ Dz. Urz. MSWiA Nr 13, poz. 66.

Na podstawie § 9 ust. 4 i § 10 ust. 1 rozporządzenia z 2006 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego, Komendant Główny SG określał skład:

- zespołów do przeprowadzenia wstępnych rozmów kwalifikacyjnych z kandydatami ubiegającymi się o przyjęcie do służby w KG SG,
- komisji kwalifikacyjnej do przeprowadzenia drugiego etapu postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Straży Granicznej.

(dowód: akta kontroli str. 105-107, 154-176)

Opis stanu faktycznego

1.2.2. Zgodnie z § 8 ust. 4 rozporządzenia z 2006 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego, podanie wraz z wymaganymi dokumentami kandydat składał osobiście w komórce organizacyjnej KG SG właściwej w sprawach osobowych.

Nie podlegały więc rozpatrzeniu oferty kandydatów do służby w SG, składane w inny sposób, w tym - za pomocą systemów informatycznych.

Uwagi dotyczące badanej działalności

W ocenie NIK, dobra praktyka stosowana np. przez ABW, polegająca na umożliwieniu kandydatom składania wstępnych ofert drogą pocztową bądź za pomocą systemów informatycznych, redukuje zbędne koszty tego postępowania, zwłaszcza w przypadku kandydatów z odległych miejsc zamieszkania. Warunkiem wszczęcia postępowania kwalifikacyjnego, było zaaprobowanie oferty wstępnej kandydata i złożenie przez niego wszystkich wymaganych dokumentów, w tym podania o przyjęcie do służby.

W przypadku przerwania postępowania kwalifikacyjnego, w związku z rezygnacją kandydata lub negatywnym wynikiem któregośkolwiek z jego etapów, zgodnie z wymogiem określonym w § 22 rozporządzenia z 2006 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego, Komenda Główna SG zawiadamiała kandydata o tym fakcie pisemnie, przy czym informacja ta nie zawierała przyczyn przerwania postępowania. Przerwanie postępowania kwalifikacyjnego, a w szczególności wskazanie przyczyny, dokumentowane było, zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia z 2006 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego, w formie notatki służbowej.

(dowód: akta kontroli str. 108, 112, 119-120, 237-241, 473-488)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W ocenie NIK, kandydat do służb powinien być informowany o przyczynach przerwania postępowania. Przekazanie takiej informacji przyczynia się do zwiększenia transparentności postępowania oraz umożliwia kandydatowi poznanie powodu przerwania postępowania, a tym samym umożliwia skorzystanie z przysługujących mu praw. Należy zauważyć, iż analogiczne rozwiązania funkcjonują już w innych służbach, np. Policji²¹.

Opis stanu faktycznego

1.2.3. W okresie objętym kontrolą do służby w KG SG, w trybie określonym w przepisach rozporządzenia z 2006 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego, przyjętych zostało łącznie 39 osób, z tego:

- w 2010 r. – 10 osób (przy 192 wakatach i 61 podaniach o przyjęcie do służby),
- w 2011 r. – 29 osób (odpowiednio: 186 wakatów i 52 podania),
- w I półroczu 2012 r. – nie przyjęto do służby żadnej osoby (odpowiednio: 211 wakatów i 15 podań).

W I półroczu 2012 r. nie przyjęto do służby żadnego z kandydatów, gdyż nie zakończono żadnego z wszczętych postępowań kwalifikacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 112-113, 226, 465)

Opis stanu faktycznego

1.2.4. Zgodnie z rozporządzeniem z 2006 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego, postępowanie wobec kandydatów do służby w Straży Granicznej składa się z dwóch

²¹ Np. przepis § 44 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji (Dz. U. z 2012 r., poz. 432), określa przyczyny i terminy powrotu do przerwanych postępowań kwalifikacyjnych, a przepis § 44 ust. 2 - nakazuje poinformować o nich kandydata do służby.

etapów. Pierwszy etap obejmuje między innymi przegląd i sprawdzenie kompletności dokumentów złożonych przez kandydata, wstępną rozmowę kwalifikacyjną, sprawdzenie w ewidencjach, rejestrach i kartotekach prawdziwości danych zawartych w kwestionariuszu osobowym, a także przeprowadzenie testów psychologicznych i psychofizjologicznych (§ 9 rozporządzenia). Drugi etap postępowania kwalifikacyjnego, przeprowadzany komisyjnie w jednym z ośrodków szkolenia Straży Granicznej, składa się z testów pisemnych z wiedzy ogólnej, ze znajomości języka obcego, testu sprawności fizycznej oraz rozmowy kwalifikacyjnej (§ 11 rozporządzenia). Zasady przeprowadzania i oceny testu sprawności fizycznej kandydatów do służby w Straży Granicznej określone zostały w załączniku Nr 5 do rozporządzenia z 2006 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego.

Analiza danych dotyczących wybranej próby²² 26 kandydatów na funkcjonariuszy, przyjętych do służby w KG SG, w okresie objętym kontrolą, wykazała m.in., że:

- kandydaci sporządzili kwestionariusz osobowy według wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do rozporządzenia z 2006 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego, wypełniając wszystkie wymagane pozycje i byli poddani pierwszemu etapowi postępowania kwalifikacyjnego (w tym badaniu psychofizjologicznemu);
- do drugiego etapu postępowania kwalifikacyjnego zakwalifikowano 16 kandydatów, którzy zaliczyli pozytywnie pierwszy etap, tj. uzyskali łącznie co najmniej 12 punktów;
- 10 kandydatów Komendant Główny SG, na podstawie § 3 ust. 2 rozporządzenia z 2006 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego, zwolnił z drugiego etapu postępowania kwalifikacyjnego, posiadali oni bowiem kwalifikacje i umiejętności zawodowe szczególnie przydatne do służby w SG (zał. nr 1 do rozporządzenia);
- w stosunku do wszystkich kandydatów przeprowadzone zostało postępowanie sprawdzające, określone w przepisach ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych²³;
- we wszystkich aktach osobowych kandydatów, którzy przeszli drugi etap postępowania kwalifikacyjnego, znajdowała się wypełniona karta sprawności fizycznej, zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 6 rozporządzenia z 2006 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego. W karcie tej odnotowano m.in. wynik każdego ćwiczenia, do zaliczenia którego zobowiązany był kandydat, a także sumę ocen ze wszystkich ćwiczeń.

(dowód: akta kontroli str. 95-96, 182-186, 400-450, 464, 489-508)

Wszyscy kandydaci na podstawie wstępnej rozmowy kwalifikacyjnej, o której mowa w § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2006 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego, uzyskali pozytywną ocenę predyspozycji do służby²⁴. Ponadto, w trakcie drugiego etapu postępowania, z każdym kandydatem przeprowadzono rozmowę kwalifikacyjną, w toku której oceniono predyspozycje osobowościowo-zawodowe (m.in. motywację, gotowość poddania się szczególnej dyscyplinie, autoprezentację). Z rozmów tych sporządzono notatki służbowe, w których sformułowano krótką charakterystykę kandydata i opinię, czy jest on odpowiednią osobą do przyjęcia do służby w Straży Granicznej.

(dowód: akta kontroli str. 465-472)

W przypadku 26 kandydatów, objętych badaniem bezpośrednim, okres jaki upłynął od wpływu ich podania do poinformowania o możliwości przyjęcia do służby w Straży

²² W dniu 20 czerwca 2012 r. w Komendzie Głównej SG, kontrolerzy NIK działając na podstawie art. 39 ustawy o NIK, w obecności Naczelnika Wydziału Organizacji i Naboru BKISz KG SG, dokonali wyboru próby kontrolnej dokumentacji kadrowej osób, które w latach 2010-2012 (I półrocze) złożyły podania o przyjęcie do KG SG. Wyboru próby dokonano metodą losową spośród populacji, którą stanowił wykaz kandydatów do służby w KG SG przekazanych kontrolerom NIK w wersji elektronicznej przy piśmie nr KG-SG-1945/II/12 z dnia 13 czerwca 2012 r.

²³ Dz. U. Nr 182, poz. 1228.

²⁴ Zgodnie z przepisem § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia, wstępna rozmowa kwalifikacyjna jest przeprowadzana w celu oceny umiejętności autoprezentacji, poprawności w formułowaniu myśli, umiejętności nawiązywania kontaktu, a także poznania zainteresowań kandydata, zakresu kwalifikacji zawodowych i posiadanej wiedzy o Straży Granicznej oraz motywacji do podjęcia służby.

Granicznej, wyniósł średnio 277 dni, tj. ok. 9 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 454-460, 489-508)

*Uwagi
dotyczące
badanej
działalności*

NIK zwraca uwagę Pana Komendanta na długotrwałość postępowania kwalifikacyjnego. Choć była ona, w przypadku Komendy Głównej SG, i tak mniejsza niż w jednostkach terenowych objętych kontrolą²⁵, to tak długi okres oczekiwania na przyjęcie do służby oznacza znaczną dolegliwość dla kandydatów.

W trakcie kontroli nie stwierdzono badań lub czynności, realizowanych w toku postępowania kwalifikacyjnego, wykraczających poza procedurę i dokumenty określone przepisami prawa powszechnie obowiązującymi²⁶, jak i wewnętrznymi uregulowaniami Straży Granicznej²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 177-179, 465)

*Opis stanu
faktycznego*

1.2.5. Zgodnie z art. 33 ustawy o SG funkcjonariusz przed podjęciem służby w Straży Granicznej składa ślubowanie. Wzór aktu ślubowania określa załącznik nr 3 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 maja 2002 r. w sprawie ceremoniału składania ślubowania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej²⁸. W aktach osobowych funkcjonariuszy poddanych analizie, znajdowały się akty ślubowania, według wzoru określonego w ww. rozporządzeniu. Ślubowania te składane były przez funkcjonariuszy niezwłocznie po przyjęciu do służby.

(dowód: akta kontroli str. 465)

*Opis stanu
faktycznego*

1.2.6. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie postępowania z ofertami i innymi materiałami opracowania kadrowego dotyczącymi osób, które nie zostały funkcjonariuszami. Zgodnie z „Jednolitym rzeczowym wykazem akt Straży Granicznej”²⁹, dokumentacja kandydatów nieprzyjętych do służby zakwalifikowana została do kategorii Bc, tj. dokumentacji posiadającej krótkotrwale znaczenie praktyczne niepodlegającej przekazaniu do archiwum, która to - po jej wykorzystaniu do celów postępowania kwalifikacyjnego - została komisyjnie zniszczona.

(dowód: akta kontroli str. 115-116, 141-144)

Wybrane dane, niezbędne dla potrzeb analitycznych Wydziału Organizacji i Naboru BKiSz, gromadzono w „Rejestrze kandydatów do służby w Komendzie Głównej Straży Granicznej”³⁰. W rejestrze tym gromadzone były m.in. podstawowe dane teleadresowe kandydata, datę wpływu oferty, wykształcenie i nazwę komórki zainteresowanej kandydatem. Odnotowywano także, z podaniem daty, wyniki kolejnych czynności, którym kandydat został poddany w toku postępowania kwalifikacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 108, 121-122)

²⁵ W objętych kontrolą jednostkach terenowych SG stwierdzono następującą długotrwałość postępowań kwalifikacyjnych: Morski Oddział SG w Gdańsku - od 7,5 do 35 m-cy, średnio 21 m-cy; Podlaski Oddział SG w Białymstoku - od 6 do 21 m-cy, średnio 14 m-cy; Nadwiślański Oddział SG w Warszawie - od 5 do 25 m-cy, średnio 10 m-cy; Sudecki Oddział SG w Kłodzku - od 6 do 22 m-cy, średnio 14 m-cy.

²⁶ Ustawą o Straży Granicznej, rozporządzeniem z 2006 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego i rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 kwietnia 2010 r. w sprawie przeprowadzania testu sprawności fizycznej, badania psychologicznego i badania psychofizjologicznego w Straży Granicznej (Dz. U. Nr 75, poz. 482).

²⁷ Zarządzenie nr 4 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 11 stycznia 2012 r. w sprawie prowadzenia badań psychofizjologicznych w Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG z 2012 r., poz. 3) i Wytyczne nr 145 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie świadczeń psychologicznych w Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG Nr 7, poz. 53).

²⁸ Dz. U. Nr 79, poz. 719 ze zm.

²⁹ Stanowiącym załącznik do decyzji Nr 60 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 25 lutego 2010 r. w sprawie wprowadzenia jednolitego rzeczowego wykazu akt w Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG Nr 4, poz. 16).

³⁰ W rejestrze zamieszcza się podstawowe dane teleadresowe kandydata oraz datę wpływu oferty, wykształcenie i nazwę komórki zainteresowanej kandydatem. Ponadto w rejestrze wpisuje się, z podaniem daty, wyniki kolejnych czynności, które kandydat wykonuje w trakcie postępowania kwalifikacyjnego. Rejestr kończą rubryki dotyczące poinformowania kandydata o wyniku postępowania kwalifikacyjnego oraz ewentualną datę przekazania akt do Wydziału Spraw Osobowych Biura Kadr i Szkolenia KG SG, odpowiedzialnego za wydanie decyzji o przyjęciu kandydata do służby i daty przyjęcia do służby.

Opis stanu
faktycznego

1.2.7. Bezpośrednie badanie akt osobowych 26 funkcjonariuszy przyjętych do służby w KG SG w latach 2010-2012 (I półrocze) wykazało, że 11 osób (42,3%) bezpośrednio przed złożeniem podania o przyjęcie do służby, zatrudnionych było w KG SG jako pracownicy cywilni. Ustalono, że 10 osób spośród nich (38,5%), bezpośrednio po przyjęciu do służby lub ukończeniu szkolenia z zakresu szkoły podoficerskiej, zatrudniono w tych samych komórkach organizacyjnych, w których pracowali przed przyjęciem do służby, a w przypadku pięciu funkcjonariuszy (19,2%) - zakres powierzonych im obowiązków był tożsamy z zadaniami, które realizowali jako pracownicy cywilni³¹.

(dowód: akta kontroli str. 242-292, 489-508)

Uwagi
dotyczące
badanej
działalności

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje prawidłowości przeprowadzenia procedury naboru do służby tych funkcjonariuszy. Przepisy nie ograniczają możliwości przyjęć do służby kandydatów, którzy bezpośrednio przed zmianą charakteru zatrudnienia świadczyli pracę na rzecz KG SG. Jednakże w ocenie NIK, przedstawione działania były niecelowe. Należy ponadto podkreślić, iż jednym z istotnych elementów realizowanego równoległe programu modernizacji Straży Granicznej³², było zastąpienie funkcjonariuszy pełniących służbę na stanowiskach niezwiązanych bezpośrednio z podstawowymi zadaniami formacji, wymienionymi w art. 1 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej, pracownikami cywilnymi.

(dowód: akta kontroli str. 187-189)

Opis stanu
faktycznego

1.2.8. W toku kontroli dokonano analizy, m.in. w oparciu o opinię biegłego powołanego przez Dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK, testu sprawności fizycznej kandydatów do służby w Straży Granicznej.

NIK pozytywnie ocenia stosowany w Straży Granicznej test sprawności fizycznej³³. Test sprawności fizycznej jest zasadniczo trafny diagnostycznie, a wszystkie ćwiczenia mierzą sprawność fizyczną kandydatów. Test jest rzetelny, co oznacza, że jego wyniki oddają w możliwie dokładny sposób poziom sprawności fizycznej kandydatów. W niewielkim stopniu zależą one od przypadkowego zbiegu okoliczności, a kandydat w każdym przypadku ma możliwość wykonania zadania w sposób najlepszy w jaki potrafi.

Uwagi
dotyczące
badanej
działalności

W ocenie NIK nieuzasadnione jest jednak, z punktu widzenia końcowego efektu diagnostycznego, stosowanie dwóch ćwiczeń ruchowych mierzących siłę mięśni kończyn górnych³⁴. Biegły stwierdził ponadto względnie nierówne³⁵ wymagania stawiane kobietom i mężczyznom. Wymagania stawiane kandydującym w ćwiczeniach: skoku w dal z miejsca, skrętoskłonów z leżenia i biegu długiego, są różne dla obu płci, ale względnie wyższe wobec kobiet.

³¹ Funkcjonariusze zostali zatrudnieni na następujących stanowiskach: asystenta w Kancelarii Tajnej Wydziału Ochrony Dokumentacji Biura Ochrony Informacji Niejawnych KS SG, młodszego asystenta w Sekcji do Spraw Koordynacji Międzynarodowej Współpracy Szkoleniowej Wydziału Organizacji i Koordynacji Szkolenia BKISz KG SG, kierownika Sekcji do Spraw Koordynacji Międzynarodowej Współpracy Szkoleniowej Wydziału Organizacji i Koordynacji Szkolenia BKISz KG SG, młodszego asystenta w Wydziale Organizacyjno-Finansowym Biura Lotnictwa SG oraz starszego specjalisty w Sekcji Planowania Wydatków Rzeczowych Wydziału Budżetu KG SG.

³² Realizowanego na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-2011” (Dz. U. Nr 35, poz. 213 ze zm.).

³³ Załącznik Nr 5 do rozporządzenia z 2006 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego.

³⁴ Są to ćwiczenia polegające na uginaniu i prostowaniu ramion w podporze leżąc przodem oraz uginaniu i prostowaniu ramion w podporze leżąc tyłem na ławeczkach (kobiety)/uginaniu i prostowaniu ramion na poręczach (mężczyźni). Różni je tylko poziom trudności w wykonaniu ćwiczenia i niewielkie różnice w angażowanych w ćwiczeniach partiach mięśni (głównie obręczy kończyny górnej i przedramienia).

³⁵ Względne, bo zostały sformułowane różne normy dla wieku i płci.

W ocenie NIK uzasadniona byłaby także modyfikacja instrukcji wykonywania testu pod kątem wzbogacenia -nie zawsze precyzyjnego - opisu ćwiczeń, ilustracjami (schematami) wskazującymi prawidłowe postawy ćwiczących i sposoby wykonywania ćwiczeń³⁶.

(dowód: akta kontroli str. 200-217)

NIK pozytywnie ocenia podjęcie przez Pana Komendanta, jeszcze w trakcie trwania kontroli, działań zmierzających do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości. Zgodnie z uzyskanymi informacjami, uwagi NIK dotyczące modyfikacji instrukcji wykonywania ćwiczeń, będą uwzględnione w dostępnej na stronie internetowej Straży Granicznej prezentacji, obrazującej sposób wykonania testu, jak również przekazane członkom komisji przeprowadzającej drugi etap postępowania kwalifikacyjnego oraz komórkom jednostek organizacyjnych Straży Granicznej odpowiadającym za sprawy naboru. Ponadto, ustalenia NIK, mają zostać także uwzględnione w trakcie prac legislacyjnych nad najbliższą nowelizacją rozporządzenia z 2006 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 218-225)

Opis stanu faktycznego

1.2.9. Pomimo, że w okresie objętym kontrolą w KG SG nie przeprowadzano kontroli, ani audytu w zakresie naboru i postępowania kwalifikacyjnego do służby, to jednak w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości lub rozbieżnego interpretowania obowiązujących przepisów regulujących nabór do służby, BKiSz wydawało w formie pisemnej zalecenia dotyczące poprawy jakości prowadzonego postępowania kwalifikacyjnego do służby w Straży Granicznej³⁷. BKiSz było także inicjatorem, wprowadzonych w 2008 r. i 2011 r., zmian w rozporządzeniu z 2006 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 113, 136-137)

Z inicjatywy BKiSz, regulamin nr 2 Komendanta Głównego SG z 2007 r. w sprawie organizowania, przeprowadzania i dokumentowania badań psychofizjologicznych w Straży Granicznej³⁸, został poddany analizie pod kątem aktualnych potrzeb służbowych w tym zakresie, w wyniku czego wprowadzono w życie zarządzenie nr 4 Komendana Głównego Straży Granicznej z dnia 11 stycznia 2012 r. w sprawie prowadzenia badań psychofizjologicznych w Straży Granicznej.

W trakcie kontroli NIK, w Wydziale Badań i Ocen Kadrowych BKiSz prowadzono prace nad zmianą wytycznych Nr 145 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie świadczeń psychologicznych w Straży Granicznej. Projektowane przepisy miały wprowadzić nowe narzędzia diagnostyczne, odpowiadające aktualnym wymaganiom i realnym potrzebom naboru do służby w Straży Granicznej. Wprowadzane zmiany miały na celu uregulowanie sposobu interpretacji wyników badań testowych, konieczności dokumentowania danych uzyskanych z wywiadu i obserwacji, wprowadzenia zasady porównywania wyników badań z profilem wymagań psychologicznych, uzasadniania, w formie pisemnej, negatywnej opinii o kandydacie.

(dowód: akta kontroli str. 113-115, 138-140)

NIK ocenia pozytywnie działania BKiSz w zakresie nadzoru nad przygotowaniem

³⁶ Szczegółowe informacje w tym zakresie przekazano Komendantowi Głównemu SG w trakcie kontroli.

³⁷ Np. w sprawie terminów ważności badań, jakim poddawani są kandydaci ubiegający się o przyjęcie (przeniesienie) do służby (pismo z 18 marca 2010 r., sygn. 802/III/Wydz. Org. i Nab.) i objaśnień wniosków zawartych w sprawozdaniach z badań psychofizjologicznych (pismo z 29 czerwca 2011 r., sygn. FAX KG-KS 170/VI/11).

³⁸ Patrz przypis na str. 6.

i realizacją postępowania kwalifikacyjnego.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie postępowania kwalifikacyjnego.

2. Organizacja i przebieg służby przygotowawczej.

2.1. Przebieg służby przygotowawczej

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie właściwości organów i jednostek organizacyjnych Straży Granicznej w sprawach wynikających ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz trybu postępowania w tych sprawach³⁹, kierownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawach osobowych lub upoważniona przez niego osoba zapoznaje funkcjonariusza nowo przyjętego do służby z przepisami regulującymi przebieg służby. Z przepisami regulującymi sposób pełnienia służby oraz z zakresem obowiązków i uprawnień na zajmowanym stanowisku służbowym, zapoznaje funkcjonariusza, przed objęciem przez niego obowiązków służbowych, jego bezpośredni przełożony (§ 7 ust. 2).

W jednostkach organizacyjnych KG SG nie sporządzano ogólnego planu (programu) przebiegu służby przygotowawczej funkcjonariuszy SG. Każdemu funkcjonariuszowi formacji, niezwłocznie po zapoznaniu się z rozkazem personalnym o mianowaniu na stanowisko służbowe, został określony, w formie pisemnej przez bezpośredniego przełożonego, zakres obowiązków i uprawnień, które funkcjonariusz przyjmuje składając podpis i datując go. Funkcjonariuszowi na czas trwania służby przygotowawczej nie przydzielano opiekuna.

(dowód: akta kontroli str. 117)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Sporządzanie planu służby przygotowawczej bądź przydzielanie opiekuna, nie jest wymagane przepisami. NIK zwraca jednak uwagę Pana Komendanta na fakt, że przyjęty model służby przygotowawczej, w sytuacji nieokreślenia, choćby w sposób ramowy, zakresu i celu jej prowadzenia, stwarza ryzyko niewłaściwego przygotowania funkcjonariusza do realizacji zadań formacji. W ocenie NIK, celowe byłoby również wyznaczanie dla nowoprzyjętego funkcjonariusza opiekuna na czas trwania procesu adaptacyjnego⁴⁰.

Opis stanu faktycznego

Przez pierwsze 8 miesięcy po przyjęciu do służby przygotowawczej, funkcjonariusz uczestniczy w szkoleniu podstawowym oraz, następującym bezpośrednio po nim, szkoleniu w zakresie szkoły podoficerskiej. W okresie tym funkcjonariusz pełni służbę na najniższym stanowisku służbowym – kursant, w związku z czym, jako osoba uczestnicząca w szkoleniu, nie wykonuje ustawowych zadań Straży Granicznej. Dopiero ukończenie wymienionych wyżej szkoleń, uprawnia do mianowania funkcjonariusza na wyższe stanowiska i wykonywania przez niego ustawowych zadań służbowych.

Zgodnie z programami szkolenia zatwierdzonymi przez Komendanta Głównego Straży Granicznej, w ramach szkolenia w zakresie szkoły podoficerskiej funkcjonariusze odbywają, trwającą około miesiąca, praktykę zawodową w placówkach SG.

(dowód: akta kontroli str. 117-118, 180)

³⁹ Dz. U. Nr 91, poz. 814 ze zm.

⁴⁰ Praktyka ta jest stosowana w innych formacjach i w ocenie NIK wpływa ona pozytywnie na przebieg procesu adaptacji nowoprzyjętych funkcjonariuszy.

Analiza danych dotyczących służby 26 funkcjonariuszy przyjętych do służby w KG SG w okresie objętym kontrolą, wykazała m.in., że:

- 23 osoby, po zakończeniu postępowania kwalifikacyjnego, zostały mianowane funkcjonariuszami w służbie przygotowawczej;
- trzy osoby bezpośrednio po zakończeniu postępowania kwalifikacyjnego, na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy o SG, zostały zwolnione przez Komendanta Głównego Straży Granicznej z odbycia służby przygotowawczej i mianowane funkcjonariuszami w służbie stałej. Ustalono, że główną przesłanką uzasadniającą przyjęcie tych funkcjonariuszy bezpośrednio do służby stałej były ich wysokie kwalifikacje oraz doświadczenie zawodowe nabyte przed przyjęciem do służby w KG SG;
- spośród funkcjonariuszy przyjętych do służby, 23 otrzymało stopnie w korpusie szeregowych, jeden – w korpusie chorążych, a dwóch – w korpusie oficerów;
- spośród funkcjonariuszy przyjętych do służby, 20 otrzymało stanowisko kursanta, po jednym – młodszego asystenta, starszego asystenta i starszego specjalisty, dwóch – specjalisty i jeden – stanowisko kierownika sekcji;
- w czasie pełnienia służby przygotowawczej 12 funkcjonariuszy awansowało na wyższy stopień, jak i na wyższe stanowisko służbowe;
- według stanu na 30 czerwca 2012 r., dwóch funkcjonariuszy (po jednym w służbie stałej i przygotowawczej) zrezygnowało ze służby SG;
- w jednym przypadku, przełożony funkcjonariusza, działając w trybie art. 35 ust. 3 ustawy o SG, wystąpił do Komendanta Głównego SG o skrócenie jego służby przygotowawczej. Komendant Główny nie wyraził jednak na to zgody;
- w okresie objętym kontrolą żadnego z funkcjonariuszy nie przeniesiono na niższe stanowisko.

(dowód: akta kontroli str. 180, 400-450, 489-508)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

2.2. Opiniowanie nowo przyjętych funkcjonariuszy

*Opis stanu
faktycznego*

Zgodnie z przepisami § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. w sprawie opiniowania, w okresie służby przygotowawczej opinię służbową, dotyczącą funkcjonariusza Straży Granicznej sporządza się na 30 dni przed upływem każdego roku służby oraz przed mianowaniem na stałe. Zgodnie zaś z § 3 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia, opinię służbową należy również sporządzić na zakończenie szkolenia trwającego co najmniej trzy miesiące. Opinię sporządza osoba zajmująca stanowisko kierownicze, bezpośrednio wyższe od stanowiska zajmowanego przez funkcjonariusza podlegającego opiniowaniu (§ 5 ust. 1).

Badanie akt osobowych 25 spośród 26 funkcjonariuszy, stanowiących próbę kontrolną⁴¹, wykazało m.in., że:

- w teczkach akt osobowych 20 funkcjonariuszy znajdowały się opinie służbowe sporządzone przez właściwych pracowników ośrodków szkolenia po ukończeniu szkolenia podstawowego;
- w stosunku do czterech funkcjonariuszy, którzy ukończyli szkolenie podstawowe, nie było wymogu sporządzenia opinii służbowej, gdyż trwało ono krócej niż trzy miesiące;
- jeden funkcjonariusz, który w 1989 r. ukończył Wyższą Szkołę Oficerską Wojsk

⁴¹ Jednego z funkcjonariuszy, w trakcie szkolenia podstawowego, na jego wniosek zwolniono ze służby w Straży Granicznej.

Zmechanizowanych we Wrocławiu, nie został skierowany na szkolenie podstawowe⁴²;

- w teczkach akt osobowych 13 funkcjonariuszy znajdowały się opinie służbowe sporządzone przez właściwych pracowników ośrodków szkolenia po ukończeniu szkolenia w zakresie szkoły podoficerskiej,
- w stosunku do jednego funkcjonariusza w służbie stałej sporządzono opinię służbową bezpośrednio przed mianowaniem na wyższy stopień,
- w przypadku 12 funkcjonariuszy w służbie przygotowawczej, którzy w okresie objętym kontrolą awansowali w stopniu, sporządzenie opinii służbowej bezpośrednio przed awansem nie było wymagane, gdyż na dzień wystąpienia o nadanie wyższego stopnia nie upłynął rok od poprzedniego opiniowania (§ 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia),
- została sporządzona opinia służbową przed wystąpieniem o skrócenie służby przygotowawczej jednego z funkcjonariuszy,
- żaden z funkcjonariuszy nie złożył odwołania od oceny zawartej w poddanych analizie opiniach służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 465, 509-511)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W wyniku analizy opinii funkcjonariuszy KG SG, których dokumentację poddano szczegółowemu badaniu, stwierdzono rozbieżności w zakresie interpretacji, przez ich bezpośrednich przełożonych, przepisów dotyczących terminu sporządzania opinii po pierwszym roku służby przygotowawczej.

Część przełożonych, okres trwania służby liczyła od daty zawartej w rozkazie personalnym o przyjęciu do służby, a opinię służbową sporządzili na 30 dni przed upływem roku od tej daty. Inni przełożeni, powołując się na postanowienia § 2 ust. 2 ww. rozporządzenia, wskazywali, iż okres roku na sporządzenie opinii służbowej należy liczyć od dnia ostatniego opiniowania (tj. po zakończeniu szkolenia w zakresie szkoły podoficerskiej). Natomiast w przypadku jednego funkcjonariusza (przyjętego do służby przygotowawczej 28 grudnia 2010 r.), sporządzenie opinii służbowej na zakończenie szkolenia w zakresie szkoły podoficerskiej w dniu 26 września 2011 r., uznane zostało przez przełożonego tego funkcjonariusza za spełnienie wymogu opiniowania po pierwszym roku służby przygotowawczej.

Kontrola NIK wykazała ponadto, że pracownicy ośrodków szkoleniowych, w których realizowane były szkolenia w zakresie szkoły podoficerskiej oraz podstawowe, po zakończeniu tych szkoleń dokonywali opiniowania funkcjonariuszy w sposób bardzo zróżnicowany, co znalazło odzwierciedlenie w niejednorodnych zapisach zamieszczonych w sporządzonych opiniach służbowych. W przypadku funkcjonariuszy, którzy ww. szkolenia ukończyli w Centralnym Ośrodku Szkolenia Straży Granicznej w Koszalinie nie podlegało ocenie ich przygotowanie zawodowe oraz sposób wykonywania zadań służbowych, podczas gdy funkcjonariusze kończący szkolenia w Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie byli w tych obszarach oceniani.

(dowód: akta kontroli str. 293-399, 509-511)

Z wyjaśnień uzyskanych w toku kontroli od Dyrektora BKiSz oraz Pana Komendanta wynikało, że przedstawione zagadnienia nie były przedmiotem analiz skutkujących przygotowaniem jednolitej interpretacji rozporządzenia z 2002 r. w sprawie opiniowania, przy czym ośrodki szkolenia Straży Granicznej nie zgłaszały wątpliwości, co do zakresu sporządzanych opinii służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 180-181, 190-194)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

⁴² Zgodnie z § 7 rozporządzenia z 2009 r. w sprawie wymagań wobec funkcjonariuszy, warunek uzyskania kwalifikacji podstawowych dotyczy funkcjonariuszy przyjętych do służby w Straży Granicznej po dniu 18 lipca 2002 r.

3. System szkolenia nowo przyjętych funkcjonariuszy, w tym baza szkoleniowa

Ośrodki szkolenia i szkoły Straży Granicznej były przedmiotem kontroli P/12/185 „Funkcjonowanie szkół i ośrodków szkoleniowych w Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Straży Granicznej”, realizowanej przez Delegaturę NIK we Wrocławiu. W związku z powyższym, w toku niniejszej kontroli, badania dotyczące bazy szkoleniowej Straży Granicznej zostały ograniczone.

Opis stanu faktycznego

3.1. Według stanu na 30 czerwca 2012 r. w Straży Granicznej funkcjonowały trzy ośrodki szkolenia: Centralny Ośrodek Szkolenia SG w Koszalinie, zwany dalej „COS SG w Koszalinie”, Centrum Szkolenia SG w Kętrzynie, zwany dalej „CS SG w Kętrzynie” oraz Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych SG w Lubaniu, zwany dalej „OSS SG w Lubaniu”. Komendanci COS SG w Koszalinie oraz OSS SG w Lubaniu byli dysponentami środków budżetu państwa III-go stopnia⁴³, natomiast CS SG w Kętrzynie pozostawało na zaopatrzeniu finansowym Komendanta Warmińsko-Mazurskiego Oddziału SG.

(dowód: akta kontroli, str. 515)

Liczba miejsc noclegowych w poszczególnych ośrodkach szkolenia SG, w okresie objętym kontrolą wynosiła od 192 w CSS SG w Lubaniu do 544 w COS SG w Koszalinie. Liczba osób możliwych do szkolenia jednorazowo (bez konieczności wykorzystania miejsc noclegowych) wynosiła od 240 w OSS w Lubaniu do 1470 w CS SG w Kętrzynie. Według stanu na koniec marca 2012 r., COS SG w Koszalinie zatrudniał 137, OSS SG w Lubaniu – 102, natomiast CS SG w Kętrzynie – 120 osób zaliczanych do kadry dydaktycznej tych ośrodków.

(dowód: akta kontroli str. 512-514)

3.2. Potencjał dydaktyczny i logistyczny ośrodków szkoleniowych, w okresie objętym kontrolą, pozwalał na rzetelne wywiązywanie się z obowiązku obligatoryjnego przeszkolenia nowo przyjętych do służby funkcjonariuszy. Na podstawie bezpośredniego badania akt funkcjonariuszy przyjętych do służby, nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących kierowania i odbywania przez nowo przyjętych funkcjonariuszy szkolenia podstawowego i w zakresie szkoły podoficerskiej.

(dowód: akta kontroli str. 489-511)

W toku realizowanych szkoleń: szkolenia podstawowego, w zakresie szkoły podoficerskiej lub szkoły chorążych, COS SG w Koszalinie i CS SG w Kętrzynie nie korzystały z bazy szkoleniowej innych służb, formacji oraz podmiotów cywilnych. Jedynie OSS SG w Lubaniu, w ramach zajęć ze szkolenia strzeleckiego realizowanych w trakcie szkolenia podstawowego, jednorazowo skorzystał (w 2011 r.) ze strzelnicy poligonowej 23 Pułku Artylerii w Bolesławcu.

(dowód: akta kontroli str. 179)

3.3. Na podstawie przepisów rozporządzenia z 2009 r. w sprawie wymagań wobec funkcjonariuszy, każdy funkcjonariusz SG miał obowiązek ukończyć szkolenie podstawowe.

Wszyscy funkcjonariusze, po przyjęciu do służby, kierowani byli niezwłocznie na wymagane szkolenia⁴⁴.

⁴³ Na podstawie Decyzji Nr 9 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 stycznia 2011 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa trzeciego stopnia w Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG Nr 1, poz. 4). W poprzednim okresie obowiązywały Decyzje Komendanta Głównego Straży Granicznej Nr 142 z dnia 28 lipca 2006 r. (Dz. Urz. KGSG Nr 13, poz. 85 ze zm.) oraz Nr 338 z dnia 22 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. KGSG Nr 16, poz. 105).

⁴⁴ Za wyjątkiem tych, którzy wymagane kwalifikacje zawodowe uzyskali już wcześniej: byli funkcjonariuszami SG i ponownie zostali przyjęci do służby w SG lub, w świetle odrębnych przepisów, posiadają kwalifikacje zawodowe równorzędne z kwalifikacjami zawodowymi uzyskiwanymi w SG, po zakończeniu odpowiednio szkolenia w zakresie szkoły podoficerskiej, chorążych oraz przeszkolenia specjalistycznego do mianowania na pierwszy stopień oficerski SG.

Liczba przyjętych funkcjonariuszy oraz liczba funkcjonariuszy, którzy ukończyli szkolenie w danym roku nie są jednak tożsame, z uwagi na to, iż szkolenia były realizowane na przełomie roku (np. rozpoczęte w 2009 r., a zakończone w 2010 r.), szkoleniem rozpoczętym w styczniu danego roku zostali objęci funkcjonariusze przyjęci w roku poprzednim oraz przyjęci w terminach indywidualnych do dnia rozpoczęcia szkolenia, uczestnikami szkoleń byli funkcjonariusze przyjęci w latach wcześniejszych i skierowani na szkolenie po ustaniu przyczyn uniemożliwiających odbycie szkolenia w terminie dla nich przewidzianym (zwolnienia lekarskie, urlopy macierzyńskie, urlopy wychowawcze itp.). Ponadto część funkcjonariuszy, w trakcie trwania szkolenia, zrezygnowała ze służby w Straży Granicznej.

(dowód: akta kontroli, str. 10,11, 451-453)

W okresie objętym kontrolą szkolenie podstawowe i w zakresie szkoły podoficerskiej ukończyło w całej Straży Granicznej odpowiednio:

- w 2010 r. – 441 i 109 osób,
- w 2011 r. – 365 i 330 osób,
- w I półroczu 2012 r. – 548 i 134 osób.

Do 2010 r. w zależności od posiadanego wykształcenia, po szkoleniu podstawowym funkcjonariusze kierowani byli na szkolenie w zakresie szkoły podoficerskiej (funkcjonariusze posiadający wykształcenie średnie) lub w zakresie szkoły chorążych (funkcjonariusze posiadający wykształcenie wyższe). W 2010 r. szkolenie w zakresie szkoły chorążych ukończyło 335 funkcjonariuszy.

(dowód: akta kontroli str. 451)

Opis stanu
faktycznego

3.4. W okresie objętym kontrolą zajęcia z wychowania fizycznego⁴⁵, wyszkolenia strzeleckiego⁴⁶, szkoleń z zakresu taktyki oraz szkolenia wysokościowego dla wszystkich funkcjonariuszy KG SG realizowane były także na obiektach sportowych, specjalistycznych strzelnicach oraz innych obiektach szkoleniowych udostępnianych funkcjonariuszom KG SG na podstawie stosownych porozumień zawartych zarówno z innymi służbami i formacjami, jak i z podmiotami cywilnymi.

W celu realizacji szkolenia z zakresu wychowania fizycznego korzystano z obiektów należących m.in. do Biura Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji, Biura Ochrony Rządu oraz Żandarmerii Wojskowej. Zajęcia z wyszkolenia strzeleckiego prowadzone były na obiektach należących m.in. do Komendy Głównej Policji, Biura Ochrony Rządu, Centrum Szkolenia Wojsk Lądowych Drawsko oraz Klubu strzeleckiego AGVO Sp. z o.o. w Warszawie. Natomiast szkolenia z zakresu taktyki prowadzone były na obiektach należących m.in. do Biura Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji oraz Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej nr 7 Państwowej Straży Pożarnej.

(dowód: akta kontroli str. 195-199, 227-236)

3.5. Ze względu na specyfikę prac wykonywanych w komórkach organizacyjnych KG SG w celu uzyskania niezbędnych kwalifikacji, nowo przyjęci funkcjonariusze kierowani byli także na inne szkolenia (m.in. specjalistyczne), dotyczące np.:

- systemów zabezpieczeń dokumentów oraz ich wizualizacji,
- ochrony danych osobowych,
- działań obronnych i kryzysowych w Straży Granicznej.

(dowód: akta kontroli str. 451, 489-508)

⁴⁵ Zgodnie z przepisami art. 39c ustawy o Straży Granicznej, rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie testu sprawności fizycznej funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. Nr 126, poz. 720) oraz Zarządzenia Nr 76 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów zajęć z zakresu wychowania fizycznego lub zajęć sportowych realizowanych w jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej.

⁴⁶ Zgodnie z instrukcją strzelania z broni strzeleckiej dla funkcjonariuszy Straży Granicznej, stanowiącej załącznik do decyzji Nr 9 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 11 lutego 1999 r.

3.6. NIK pozytywnie ocenia przeprowadzenie tzw. ewaluacji odroczonej⁴⁷, która objęła absolwentów szkoleń w zakresie szkoły podoficerskiej (funkcjonariusze w służbie przygotowawczej) i szkoły chorążych (funkcjonariusze w służbie stałej), a także bezpośrednich przełożonych tych absolwentów. Badania przeprowadzone zostały przez zespół, w skład którego weszli przedstawiciele BKiSz, Centralnego Ośrodka Szkolenia SG oraz Centrum Szkolenia SG.

W trakcie ewaluacji badaniom poddano m.in. następujące kwestie:

- czy program szkolenia w zakresie szkoły podoficerskiej oraz szkoły chorążych zawierał katalog wiadomości, umiejętności i podstaw niezbędnych do realizacji zadań zawodowych oraz, czy jego konstrukcja umożliwiała osiągnięcie założonych celów,
- czy w wyniku realizacji procesu dydaktycznego w ośrodkach szkolenia SG słuchacze zostali właściwie wyposażeni, zgodnie z założeniami programowymi, w zakresie wiedzy, umiejętności i postaw,
- czy proces adaptacji społeczno-zawodowej w miejscach pełnienia służby przebiegał fachowo i przyjaźnie dla absolwentów szkolenia podoficerskiego,
- czy poziom przygotowania zawodowego absolwenta jest odpowiedni do wymagań stawianych im na stanowiskach służbowych chorążych/podoficerskich,
- na jakim poziomie kształtują się wyniki egzaminów końcowych z zakresu szkolenia podstawowego, szkoły chorążych oraz szkoły podoficerskiej.

(dowód: akta kontroli, str. 515)

Wyniki badań ewaluacyjnych wskazywały m.in. na konieczność włączenia dodatkowych treści programowych w ramach programów szkolenia na poziomie szkolenia podstawowego, w zakresie szkoły chorążych oraz w zakresie szkoły podoficerskiej. W wyniku dokonanej ewaluacji, zostały opracowane i uzyskały akceptację Komendanta Głównego SG następujące nowe programy szkoleń:

- szkolenia podstawowego funkcjonariuszy SG (zaakceptowany 2 grudnia 2011 r.),
- szkolenia z zakresu szkoły podoficerskiej funkcjonariuszy SG w służbie przygotowawczej (zaakceptowany 2 grudnia 2011 r.),
- szkolenia z zakresu szkoły chorążych funkcjonariuszy SG w służbie stałej (zaakceptowany 6 kwietnia 2012 r.)

(dowód: akta kontroli, str. 515)

*Ustalono
nieprawidłowości*

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w obszarze szkolenia nowo przyjętych funkcjonariuszy.

IV. Uwagi i wnioski

*Wnioski
pokontrolne*

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, uwzględniając dotychczas podjęte przez Pana Komendanta działania, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) podjęcie działań w celu modyfikacji struktury testu sprawności fizycznej, obowiązującego kandydatów do służby w Straży Granicznej, pod kątem wyeliminowania dublujących się ćwiczeń;

⁴⁷ Ewaluacja odroczone realizowana jest najwcześniej po 3-6 miesiącach od zakończenia szkolenia.

- 2) podjęcie działań w celu skrócenia czasu trwania postępowania kwalifikacyjnego;
- 3) określanie przebiegu (planowanie) służby przygotowawczej funkcjonariuszy;
- 4) ujednolicenie praktyki sporządzania opinii służbowych,
- 5) informowanie kandydatów o przyczynach przerwania prowadzonego w stosunku do nich postępowania.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Komendanta Głównego Straży Granicznej, drugi do akt kontroli.

*Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń*

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK przysługuje Panu Komendantowi prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

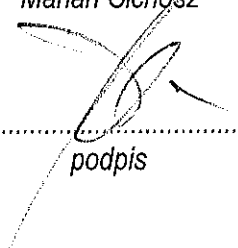
*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni 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, dnia 19 11..... 2012 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz


.....
podpis