



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marek Opiola

KPB.410.002.03.2019

gen. dyw. SG Tomasz Praga
Komendant Główny Straży Granicznej
Komenda Główna Straży Granicznej
02-514 Warszawa, Al. Niepodległości 100

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Główna Straży Granicznej, Al. Niepodległości 100, 02-514 Warszawa (dalej: KG SG).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Komendantem Głównym Straży Granicznej jest od 23 stycznia 2018 r. gen. dyw. SG Tomasz Praga (dalej zwany również: „Komendantem Głównym SG”). Poprzednio, w okresie od 31 grudnia 2015 r. do 22 stycznia 2018 r., Komendantem Głównym Straży Granicznej był gen. bryg. SG Marek Łapiński.
Zakres przedmiotowy kontroli	– Analizy, opracowania koncepcyjne i wydane akty prawne w zakresie polityki kadrowej służby. – Analizy, opracowania koncepcyjne i wydane akty prawne w zakresie systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy Straży Granicznej (dalej: SG) oraz ich związek z wymaganiami w zakresie kwalifikacji funkcjonariuszy. – Analizy, opracowania koncepcyjne i wydane akty prawne ustanawiające rolę i zadania szkół Straży Granicznej w zakresie szkolenia funkcjonariuszy na rzecz Straży Granicznej i bezpieczeństwa wewnętrznego. – Infrastruktura i wyposażenie naukowo-dydaktyczne KG SG, jednostek terenowych i szkół SG. – Planowanie, organizacja i realizacja szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy w okresie objętym kontrolą. – System finansowania SG i szkół Straży Granicznej oraz jego zgodność z koncepcją szkolenia w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego i potrzebami służby i szkół. – Powoływanie oraz zaplanowanie i zrealizowanie w okresie objętym kontrolą działania koordynatora ratownictwa medycznego Straży Granicznej.
Okres objęty kontrolą	Okres od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych (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	1. Beata Wachowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/742/2010 z 31 maja 2019 r. 2. Daniel Michalecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/41/2019 z dnia 31 maja 2019 r. (dowód: 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

Komendant Główny SG prawidłowo zorganizował system szkolenia i doskonalenia zawodowego w SG. W ocenie NIK, pozwalał on na prawidłowe przygotowanie funkcjonariuszy do realizacji ustawowych zadań SG.

Szkolenia i doskonalenie centralne prowadziła kadra dydaktyczna o odpowiednich kwalifikacjach, a ośrodki szkolenia SG posiadały adekwatną infrastrukturę szkoleniową. NIK zauważa jednak, że baza szkoleniowa jednostek terenowych SG była niewystarczająca (brak strzelnic i hal sportowych), co nie sprzyjało właściwej realizacji doskonalenia zawodowego.

Funkcjonariusze podnosili kwalifikacje uczestnicząc w szkoleniach kwalifikowanych oraz doskonaleniu centralnym i lokalnym. W SG realizowano również szkolenia we współpracy z podmiotami krajowymi i zagranicznymi.

Komendant realizował nadzór nad realizacją szkolenia i doskonalenia zawodowego w SG, m.in. poprzez prowadzenie przez ośrodki szkolenia SG pomiaru efektywności szkoleń i doskonalenia zawodowego centralnego. W KG SG analizowano sprawozdania z działalności szkoleniowej ośrodków SG, prowadzono również wizyty monitorujące. NIK zauważa jednak, że zakres danych zawartych w sprawozdaniach był niekompletny, ponieważ nie zawierał informacji o realizacji szkoleń lokalnych, w szczególności o wyszkoleniu funkcjonariuszy w zakresie sprawności fizycznej i umiejętnościach strzeleckich.

Komendant Główny SG powołał koordynatora ratownictwa medycznego SG oraz zapewnił organizację szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy i egzaminów potwierdzających (recertyfikacyjnych) posiadane przez funkcjonariuszy umiejętności. Za działanie nierzetelne uznano istotnie opóźnione sporządzenie sprawozdania z realizacji planu szkoleń za 2018 r. w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy w jednostkach organizacyjnych SG.

Komendant Główny SG podejmował inicjatywy w celu usprawnienia systemu szkolenia, m.in. wprowadził „Model szkolenia funkcjonariuszy SG w zakresie prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych w Straży Granicznej”.

W odniesieniu do funkcjonariuszy KG SG NIK uznała za nieprawidłowość fakt, że nie wszyscy oni uczestniczyli w obowiązkowych testach ze sprawności fizycznej i strzelaniu sprawdzającym za 2018 r., co uniemożliwiało weryfikację i doskonalenie posiadanych umiejętności w tym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. System szkolenia i doskonalenia zawodowego

Opis stanu faktycznego

Komendant Główny SG wydał wewnętrzne akty prawne ustanawiające podstawy prawne szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy, w szczególności na podstawie ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej⁴. Zasady te określił w niżej wymienionych aktach prawnych:

- zarządzeniu nr 106 Komendanta Głównego SG z dnia 19 grudnia 2014 r.

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

³ 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.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 147 ze zm.

w sprawie zakresu oraz szczegółowych zasad szkolenia funkcjonariuszy i pracowników SG⁵ (dalej: zarządzenie w sprawie szkolenia i doskonalenia funkcjonariuszy),

- zarządzeniu nr 75 Komendanta Głównego SG z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie wymagań, jakie powinny spełniać osoby prowadzące z funkcjonariuszami SG zajęcia w zakresie wychowania fizycznego lub zajęcia sportowe⁶,
- zarządzeniu nr 76 Komendanta Głównego SG z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów zajęć w zakresie wychowania fizycznego lub zajęć sportowych realizowanych w jednostkach organizacyjnych SG⁷ (dalej: zarządzenie w sprawie wychowania fizycznego),
- zarządzeniu nr 45 Komendanta Głównego SG z dnia 6 lipca 2012 r. w sprawie organizacji i prowadzenia strzelania z broni palnej w SG⁸ (dalej: zarządzenie w sprawie strzelania z broni),
- zarządzeniu nr 28 Komendanta Głównego SG z dnia 27 marca 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad szkolenia przewodników zwierząt, które wykorzystywane są do realizacji zadań SG, szkolenia tych zwierząt, a także norm wyżywienia zwierząt⁹.

(dowód: akta kontroli tom I str. 5-10)

Stosownie do postanowień zarządzenia w sprawie szkolenia i doskonalenia funkcjonariuszy SG na system kształcenia składało się: szkolenie centralne, lokalne i zewnętrzne.

Doskonalenie centralne obejmowało szkolenia specjalistyczne i kursy doskonalące organizowane przez ośrodki szkolenia SG na podstawie rocznego harmonogramu opracowanego przez każdy z ośrodków przy uwzględnieniu potrzeb szkoleniowych zgłoszonych przez kierowników poszczególnych jednostek organizacyjnych SG. W latach 2018-2019 (I półrocze) ośrodki szkolenia SG przeszkoliły 22.841 funkcjonariuszy, w tym 16.083 - w 2018 r. oraz 6.758 - w 2019 r.¹⁰

Doskonalenie lokalne organizowały jednostki SG. Miało ono na celu aktualizację kwalifikacji zawodowych w zakresie niezbędnych do wykonania zadań i czynności na zajmowanym stanowisku służbowym, a także utrzymanie i podnoszenie sprawności fizycznej i umiejętności strzeleckich.

Ponadto doskonalenie funkcjonariuszy SG realizowały podmioty zewnętrzne. Jak wyjaśnił Komendant Główny SG, o wyborze tematyki szkoleń krajowych i zagranicznych szkoleń zewnętrznych decydowała przede wszystkim potrzeba podniesienia bądź uzupełniania kwalifikacji funkcjonariuszy w obszarach niezbędnych do realizacji zadań służbowych. Skierowanie funkcjonariusza na szkolenie zewnętrzne wymagało zaangażowania środków finansowych, dlatego też w pierwszej kolejności analizowano możliwości organizacji szkoleń przez ośrodki szkolenia SG. W okresie objętym kontrolą swoje kwalifikacje podniosło bądź uzupełniło 11.048 funkcjonariuszy podczas 1.014 edycji szkoleń zewnętrznych, w tym 258 funkcjonariuszy podczas 69 szkoleń zagranicznych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 81-88, 36-75, 98-100)

Koncepcję funkcjonowania ośrodków szkolenia SG Komendant Główny SG określił w ich statutach nadanych poniższymi aktami prawnymi:

- zarządzenie nr 28 Komendanta Głównego SG z dnia 18 września 2001 r.

⁵ Dz. Urz. KG SG poz. 133 ze zm.

⁶ Dz. Urz. KG SG Nr 13, poz. 61 ze zm.

⁷ Dz. Urz. KG SG Nr 13, poz. 62 ze zm.

⁸ Dz. Urz. KG SG poz. 40 ze zm.

⁹ Dz. Urz. KG SG poz. 21 ze zm.

¹⁰ Wg stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. w SG pełniło służbę 14.626 funkcjonariuszy. Liczba przeszkolonych wynika z wielokrotnego udziału funkcjonariuszy w różnych szkoleniach.

w sprawie utworzenia, organizacji i zakresu działania Centralnego Ośrodka Szkolenia Straży Granicznej im. Marszałka Polski Józefa Piłsudskiego w Koszalinie¹¹ (dalej COS SG w Koszalinie lub COS SG),

- zarządzenie nr 13 Komendanta Głównego SG z dnia 27 lutego 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i zakresu działania Centrum Szkolenia Straży Granicznej im. Żołnierzy Korpusu Ochrony Pogranicza w Kętrzynie¹² (dalej CS SG w Kętrzynie lub CS SG),
- zarządzenie nr 68 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 30 września 2009 r. w sprawie utworzenia, organizacji i zakresu działania Ośrodka Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej w Lubaniu¹³ (dalej OSS SG w Lubaniu lub OSS SG).

(dowód: akta kontroli tom I str. 93-94)

Ośrodki szkolenia SG we współpracy z komórkami merytorycznymi KG SG na bieżąco dostosowywały ofertę szkoleniową do aktualnych potrzeb służbowych. Zmiany stanu prawnego, wprowadzanie nowych technologii i innych zadań powodowały konieczność aktualizacji programów. Realizowały je ośrodki szkolenia na wniosek kierownika komórki organizacyjnej SG lub z własnej inicjatywy po uzyskaniu akceptacji kierownika jednostki organizacyjnej właściwej w zakresie tematyki szkolenia oraz Biura Kadr i Szkolenia KG SG (dalej: „BKISz”). Przyjęte rozwiązanie umożliwiało aktywny udział komórek merytorycznych w diagnozowaniu zmian kompetencji i umiejętności, które powinni nabyć funkcjonariusze po zakończonych szkoleniach zgodnie z pojawiającymi się potrzebami w danym pionie formacji.

W 2015 r. wdrożono „Model szkolenia funkcjonariuszy w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz dochodzeniowo-śledczych w SG”, który miał na celu zapewnienie odpowiedniego wyszkolenia funkcjonariuszy pionów operacyjno-rozpoznawczych oraz dochodzeniowo-śledczych. Model zawierał cele, tematykę, adresatów szkoleń, procedury kwalifikacyjne oraz elementy determinujące proces ciągłego i systematycznego podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Oparty był na czterech wyodrębnionych poziomach, uwzględniając jednocześnie kompetencje uczestników, kryterium obligatoryjnego lub fakultatywnego uczestnictwa oraz potrzeby szkoleniowe kadry kierowniczej i dydaktycznej ośrodków szkolenia SG. Bieżący monitoring nad realizacją i funkcjonowaniem modelu prowadził Zarząd Operacyjno-Śledczy KG SG. Realizacja badań ewaluacyjnych, zmieniająca się sytuacja kadrowa w SG, uwarunkowania prawne oraz nowe wyzwania wykazały konieczność dokonania zmian w niektórych obszarach modelu. W dniu 11 czerwca 2019 r. Komendant Główny SG zatwierdził nowy model szkolenia.

W 2017 r. Komendant Główny SG, mając na uwadze konieczność systematycznego monitorowania jakości realizowanego procesu szkolenia, polecił przeprowadzenie ewaluacji odroczonej szkolenia podstawowego i szkolenia w zakresie szkoły podoficerskiej. Badaniem objęto 139 funkcjonariuszy oraz 75 ich bezpośrednich przełożonych. W wyniku powyższych prac podjęto działania nad „Opisem stanowiska służbowego podoficera”. Polegały one na dokonaniu analizy zadań wykonywanych na opisywanym stanowisku, wynikających z ustawowych zadań SG, a następnie na chronologicznym opisanie toku czynności składających się na każde z tych zadań oraz sporządzeniu wykazu kompetencji zawodowych niezbędnych do ich realizacji. Zatwierdzony opis stał się podstawą do rozpoczęcia działań nad projektami programów szkolenia podstawowego i w zakresie szkoły podoficerskiej.

¹¹ Dz. Urz. KG SG Nr 6, poz. 20 ze zm.

¹² Dz. Urz. KG SG poz. 11 ze zm.

¹³ Dz. Urz. KG SG Nr 11, poz. 68 ze zm.

W 2018 r. Komendant Główny SG powołał zespół do opracowania ww. programów¹⁴, w skład którego weszli przedstawiciele ośrodków szkolenia SG, przedstawiciele zarządów KG SG oraz BKiSz. Opracowane programy szkoleń zawierały również zaktualizowaną przez Agencję FRONTEX podstawę programową (CCC 2017¹⁵) dla służb granicznych i przybrzeżnych państw członkowskich. Komendant Główny SG zatwierdził nowe programy w lipcu 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. tom I str. 7-10, tom IV str. 213)

W 2015 r. Minister Spraw Wewnętrznych (dalej: MSW/MSWiA) zatwierdził „Strategię działań nakierowanych na przeciwdziałanie naruszeniom praw człowieka przez funkcjonariuszy SG” (dalej: strategia). Miała ona na celu wskazanie obszarów o kluczowym znaczeniu dla zapewnienia przestrzegania praw człowieka w SG oraz rozwiązań, jakie należało w tym celu wdrożyć. Jednym z nich były regulacje prawne dotyczące przeprowadzania testów sprawności fizycznej oraz treningów strzeleckich. W dokumencie wskazano na potrzebę:

- stworzenia modelu doskonalenia lokalnego w zakresie wychowania fizycznego, w tym zajęć w zakresie taktyki i technik interwencji, oraz podnoszenie umiejętności strzeleckich z uwzględnieniem specyfiki służby,
- wprowadzenie praktyki cyklicznego wydawania przez KG SG wytycznych określających minimalne wymogi, co do liczby godzin i rodzajów strzelań oraz co do liczby godzin wychowania fizycznego, w tym zajęć w zakresie taktyki i technik interwencji, w odniesieniu do poszczególnych stanowisk SG.

Zdaniem Komendanta Głównego SG na poziomie centralnym funkcjonowały już regulacje prawne, które zarówno ujednolicały te zasady, jak również dawały możliwość zindywidualizowanego podejścia właściwemu przełożonemu do potrzeb związanych z charakterem zadań realizowanych na konkretnych stanowiskach z uwzględnieniem posiadanego poziomu wykształcenia. W związku z tym w dniu 28 kwietnia 2016 r. Komendant Główny SG zwrócił się do MSWiA o zgodę na odstąpienie przez SG od zaproponowanych w Strategii rozwiązań. W celu omówienia i wypracowania dalszych kierunków działań w dniu 28 czerwca 2016 r. w siedzibie MSWiA zorganizowano spotkanie konsultacyjne. W kwestii wdrożenia Strategii Komendant Główny SG wyjaśnił, że ze względu na złożoną materię poruszanych spraw nie podjęto ostatecznych decyzji i nie prowadzono dalszych konsultacji.

(dowód: akta kontroli tom III str. 244-250, 267-289)

BKiSz KG SG prowadziło corocznie działania związane z planowaniem szkoleń kwalifikowanych na kolejny rok kalendarzowy. Z uwagi na fakt, iż szkolenia podstawowe i w zakresie szkoły podoficerskiej traktowane były priorytetowo, kierowano na nie wszystkich nowo przyjętych funkcjonariuszy. W związku z tym liczba osób skierowanych na szkolenie odpowiadała liczbie osób przewidzianych do przyjęcia w formacji w danym roku kalendarzowym. Na tej podstawie BKiSz wraz ośrodkami szkolenia SG ustalał terminy realizacji szkoleń oraz maksymalną liczbę funkcjonariuszy, która mogła być nimi objęta.

W przypadku szkoleń w zakresie szkoły chorążych i do mianowania na pierwszy stopień oficerski SG określenie planów obejmowało analizę potrzeb zgłoszonych przez kierowników jednostek organizacyjnych przy jednoczesnym uwzględnieniu możliwości organizacyjnych ośrodków szkolenia SG. Określenie limitów miejsc dla poszczególnych jednostek organizacyjnych następowało w drodze wydania decyzji

¹⁴ Decyzja nr 170 Komendanta Głównego SG z dnia 9 sierpnia 2018 r. w sprawie powołania zespołu do opracowania programów szkolenia podstawowego funkcjonariuszy SG oraz szkolenia w zakresie szkoły podoficerskiej funkcjonariuszy SG w służbie przygotowawczej

¹⁵ Common Core Curriculum - wspólny standard szkolenia podstawowego funkcjonariuszy europejskich formacji granicznych opracowany pod przewodnictwem Agencji Frontex

przez Dyrektora BKiSz KG SG.

Szkolenia centralne realizowano na podstawie rocznego harmonogramu opracowanego przez ośrodki szkolenia SG. Na etapie jego opracowania ośrodki przygotowywały ofertę szkoleń uwzględniającą zgłoszone potrzeby oraz własne możliwości dydaktyczne i logistyczne. Następnie ofertę kierowano do jednostek organizacyjnych SG w celu złożenia zapotrzebowania oraz zgłoszenia nowych propozycji szkoleń. Na podstawie otrzymanych informacji komendanci ośrodków tworzyli szczegółowy harmonogram, określając jednocześnie termin, liczbę edycji oraz limity na poszczególne szkolenia.

W okresie objętym kontrolą nie dokonywano zmian w przyjętym sposobie diagnozowania potrzeb szkoleniowych funkcjonariuszy.

(dowód: akta kontroli tom I str. 93-107)

W 2014 r. opracowano metodologię wyliczania kosztów szkolenia funkcjonariuszy w celu wsparcia procesu planowania i analiz wydatków poniesionych przez ośrodki szkolenia SG. Miała ona zastosowanie przy opracowaniu projektu planu wydatków budżetowych oraz projektu planu wydatków budżetowych w układzie zadaniowym SG. W metodyce określono m.in. rodzaj i zakres kosztów szkolenia funkcjonariuszy oraz sposób ich wyliczenia. Oszacowania budżetu przeznaczonego na szkolenia dokonano na podstawie poniesionych kosztów w roku poprzednim z wyszczególnieniem:

- kosztów bezpośrednich zależnych od liczby przeszkolonych funkcjonariuszy i dokonanych w celu realizacji szkolenia,
- kosztów pośrednich niezależnych od liczby osób przeszkolonych, w tym: amortyzacji, zużycia materiałów i energii, usług obcych, podatków i opłat, wynagrodzeń, ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń,
- kosztów łącznych obejmujące koszty bezpośrednie i pośrednie.

W okresie objętym kontrolą wydatki SG na kształcenie, szkolenie i doskonalenie funkcjonariuszy wyniosły 67.017,5 tys. zł, w tym:

- wydatki rzeczowe 24.437,6 tys. zł;
- wydatki majątkowe 16.001,6 tys. zł;
- uposażenia kadry naukowo-dydaktycznej i instruktorskiej 25.411,7 tys. zł,
- wynagrodzenia kadry naukowo-dydaktycznej i instruktorskiej 1.166,6 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 414-424)

Metody badania działalności dydaktycznej zostały określone w formie decyzji wydanych przez komendantów ośrodków szkolenia SG¹⁶. Regulacje zawierały m.in. formy sprawowania nadzoru pedagogicznego: ewaluację działalności edukacyjnej, ocenę przestrzegania przepisów dotyczących działalności dydaktycznej, wspomaganie kadry dydaktycznej w zakresie realizacji procesu dydaktycznego, prowadzenie hospitacji, sprawowanie funkcji opiekuna dydaktycznego grupy szkoleniowej. Komendant Główny SG poinformował, że doskonalenie lokalne realizowane jest jako krótkie formy podnoszenia kompetencji zawodowych i nie zachodziła potrzeba dokonywania ewaluacji w przedmiotowym zakresie.

(dowód: akta kontroli tom II str. 192-247, tom III str. 3-7)

Ewaluację szkoleń strzeleckich i zajęć sprawności fizycznej – w przypadku szkoleń kwalifikowanych i centralnych – prowadzono zgodnie z procedurami nadzoru pedagogicznego obowiązującymi w ośrodkach.

¹⁶ Decyzja nr 55 Komendanta OSS SG w Lubaniu z dnia 6 października 2016 r. w sprawie zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego w OSS SG w Lubaniu, Decyzja nr 78 Komendanta CSS SG z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia „Zasad nadzoru pedagogicznego w COS SG w Kętrzynie”, Decyzja nr 79 Komendanta COS SG im. Marszałka Polski Józefa Piłsudskiego z dnia 10 marca 2014 r. w sprawie sprawowania nadzoru pedagogicznego w COS SG w Koszalinie.

W okresie objętym kontrolą nie prowadzono ewaluacji kwartalnych treningów strzeleckich, strzelania sprawdzającego i testu ze sprawności fizycznej. Komendant Główny SG wyjaśnił, że prowadzący zajęcia mieli jednak możliwość dokonywania bieżącej oceny sposobu wykonania zadań przez uczestników szkolenia, w szczególności form strzelania z broni palnej określonej w Instrukcji w sprawie organizacji i prowadzenia strzelania z broni palnej w SG.

(dowód: akta kontroli tom III str. 6)

Na podstawie § 7 ust. 1 rozporządzenia MSWiA oraz Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 grudnia 2008 r. w sprawie szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy¹⁷ (dalej rozporządzenie w sprawie szkoleń kpp) Komendant Główny SG wyznaczył Koordynatora Ratownictwa Medycznego SG (dalej: Koordynator RM SG) oraz trzech wojewódzkich koordynatorów Ratownictwa Medycznego SG (dalej: wojewódzki koordynator) w: CS SG w Kętrzynie, COS SG w Koszalinie oraz OSS w Lubaniu.

Zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie szkoleń kpp Koordynator RM SG sporządził plany szkoleń dla funkcjonariuszy SG z zakresu kpp. Plany zostały uzgodnione z Koordynatorem Ratownictwa Medycznego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej Koordynator RM MSWiA) oraz zatwierdzone przez Komendanta Głównego SG. W latach 2018-2019 zaplanowano 42 edycje kursu, w tym 24 w 2018 r. oraz 18 w 2019 r.

W okresie objętym kontrolą zrealizowano 27 edycji kursów doskonalących z zakresu kpp i objęto nimi 251 funkcjonariuszy SG oraz 19 edycji egzaminu potwierdzającego posiadanie tytułu kwalifikowanego ratownika medycznego. Egzaminy były poprzedzone jednodniowymi konsultacjami, a uczestnictwo w nich nie miało charakteru obligatoryjnego. Egzaminy z wynikiem pozytywnym złożyło 188 funkcjonariuszy. W 2018 r. w CS SG w Kętrzynie nie zrealizowano 4 kursów z powodu nieobecności ratownika uprawnionego do przeprowadzenia kursu. Każda edycja kursu poddawana była ewaluacji w celu potwierdzenia jakości prowadzonych szkoleń i wykazała, że program odpowiadał założeniom merytorycznym. Na dzień 30 czerwca 2019 r. w SG uprawnienia do udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy posiadało 843 funkcjonariuszy tj. 5,8% ogółu zatrudnionych funkcjonariuszy.

Realizacja planu szkoleń odbywała się w oparciu o „Program kursu doskonalącego z zakresu kpp” zatwierdzony w dniu 5 maja 2011 r. przez Komendanta Głównego SG. W 2019 r. Koordynator RM SG podjął inicjatywę dokonania aktualizacji obowiązującego programu kursu.

W dniu 24 czerwca 2019 r. Koordynator RM SG przekazał sprawozdanie z realizacji planu szkoleń zrealizowanych w 2018 r. Koordynatorowi RM MSWiA - szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(dowód akta kontroli tom I str. 403, tom II str. 76, 100-102 tom IV str. 1-29, 230-231)

W trakcie kontroli szczegółowej analizie poddano dokumenty o charakterze systemowym, w tym programy szkolenia zawodowego podstawowego, w szczególności po kącie ich zgodność z obowiązującymi regulacjami prawnymi oraz wymogami wynikającymi z ustawowych zadań SG¹⁸.

W wyniku powyższych działań NIK stwierdziła, że zadania Straży Granicznej określone w ustawie o Straży Granicznej, znajdują swoje odzwierciedlenie

¹⁷ Dz. U. Nr 229, poz. 1537 ze zm.

¹⁸ W trakcie kontroli P/19/039, dyrektor Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK, działając z urzędu, na podstawie art. 49 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, powołał biegłego do zbadania, na podstawie ustaw i rozporządzeń oraz dokumentów opublikowanych przez Straż Graniczną, a także dokumentów pozyskanych w toku kontroli, oraz sporządzenia opinii nt. organizacji i realizacji systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy Straży Granicznej. Ustalenia i wnioski biegłego, sformułowane w przedłożonej opinii zostały zaaprobowane przez NIK i uwzględnione w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym.

w programach szkolenia podstawowego i podoficerskiego. Szkolenia specjalistyczne i doskonalące dotyczą w głównej mierze pogłębiania wiedzy oraz stosowania odpowiednich form i metod, do realizacji ustawowych zadań, jak również mają na celu podnoszenie jakości w ich wykonywaniu. W ofercie szkoleniowej SG znajdują się też szkolenia specjalistyczne i doskonalące związane z realizacją codziennych czynności funkcjonariuszy (np. kursy komputerowe, kursy nt. postępowań szkodowych itp.), czy podnoszeniem umiejętności przydatnych lub wręcz niezbędnych w służbie (szkolenia z BHP, pierwszej pomocy, szkolenia w zakresie bezpiecznej jazdy itp.). Przeprowadzone analizy wykazały adekwatność programów szkolenia realizowanych w ramach powyższego systemu kształcenia i szkolenia do potrzeb wynikających z zadań ustawowych nałożonych na SG.

(dowód: akta kontroli tom IV, str. 235-253)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono wymienioną niżej nieprawidłowość.

Sporządzenie i przekazanie sprawozdania z realizacji planu szkoleń z zakresu kpp funkcjonariuszy SG za 2018 r. Koordynatorowi RM MSWiA 6 m-cy po otrzymaniu sprawozdań od wojewódzkich koordynatorów RM, stanowi działanie nierzetelne.

Wojewódzcy koordynatorzy RM przekazywali sprawozdania z realizacji szkoleń z zakresu kpp Koordynatorowi RM SG w terminie od 15 grudnia 2018 r. do 4 stycznia 2019 r. Na ich podstawie Koordynator RM SG w dniu 6 czerwca 2019 r. sporządził łączne sprawozdanie w przedmiotowym zakresie. Sprawozdanie przekazano Koordynatorowi RM MSWiA dopiero 24 czerwca 2019 r. (tj. już w trakcie trwania czynności kontrolnych). W dniu 2 lipca 2019 r. Komendant Główny SG zatwierdził sprawozdanie.

Koordynator RM SG wyjaśnił między innymi, że w komórce organizacyjnej, w której zajmował stanowisko służbowe kierownika Służby Zdrowia COS SG w pierwszej połowie 2019 r. nie było pracownika realizującego czynności w zakresie gospodarki finansowej, co spowodowało spiętrzenie zadań obciążających kierownika tej komórki. Dodatkowym czynnikiem wpływającym na obciążenie dodatkowymi zadaniami było wystąpienie w miesiącu marcu COS SG podejrzenia wystąpienia u jednego ze słuchaczy choroby zakaźnej (odra) oraz wynikające z tego wdrożenie procedur i zaleceń zmierzających do ograniczenia możliwości rozprzestrzeniania się choroby wśród słuchaczy.

Ponadto Koordynator RM SG wskazał, że rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Obrony Narodowej w sprawie szkoleń z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy nie określa terminu złożenia sprawozdania.

Zdaniem NIK, sporządzenie i przekazanie sprawozdania 6 m-cy po otrzymaniu jednostkowych sprawozdań powodowało, że ani Komendant Główny SG, ani Koordynator RM MSWiA nie posiadali aktualnej, rzetelnej wiedzy dotyczącej wyszkolenia funkcjonariuszy SG w przedmiotowym zakresie.

(dowód akta kontroli: tom III str. 214, tom IV str. 3-9, 213)

OCENA CZĄSTKOWA

Komendant Główny SG w oparciu o akty prawa powszechnie obowiązującego prawidłowo organizował i kształtował system szkolenia i doskonalenia zawodowego w SG oraz wydawał na ich podstawie niezbędne zarządzenia. Podejmował również działania mające na celu aktualizację wiedzy i poprawę stopnia przygotowania funkcjonariuszy do pełnienia służby, stosownie do zachodzących zmian w przepisach oraz otoczeniu zewnętrznym. Wprowadził nowy „Opis stanowiska podoficera” i „Model szkolenia funkcjonariuszy w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz dochodzeniowo-śledczych w SG”. Powołał również Koordynatora RM SG oraz zapewnił organizację szkoleń w zakresie ratownictwa medycznego oraz egzaminów potwierdzających (recertyfikacyjnych) posiadane przez

funkcjonariuszy umiejętności. Jednakże przekazanie sprawozdania z realizacji szkoleń z zakresu kpp w 2018 r. przez Koordynatora RM SG 6 miesięcy po zakończeniu roku powodowało brak aktualnej wiedzy o stopniu wyszkolenia funkcjonariuszy SG w tym zakresie.

2. Kadra dydaktyczna i instruktorska, programy szkolenia i infrastruktura

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą stan liczbowy kadry naukowo-dydaktycznej ośrodków szkolenia spadał z poziomu 267 na dzień 31 grudnia 2017 r. do 256 osób na dzień 30 czerwca 2019 r. Wśród kadry 190 osób (74,2%) posiadało wykształcenie wyższe magisterskie, a 184 osoby (71,2%) miało wykształcenie pedagogiczne¹⁹. W badanym okresie ośrodki sygnalizowały problem braków kadrowych, co utrudniało realizację niektórych programów szkolenia. Komendant Główny SG podał, że systematycznie podejmowano działania mające na celu uzupełnienie braków poprzez pozyskanie funkcjonariuszy o specjalistycznych kwalifikacjach i niezbędnym doświadczeniu z innych jednostek organizacyjnych SG oraz organizację otwartych konkursów.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. w SG było 1.042 funkcjonariuszy i pracowników posiadających uprawnienia instruktorskie, m.in. w następujących specjalnościach: wychowanie fizyczne (433 osoby), sporty walki (81 osób), taktyka i techniki interwencji (68 osób) oraz specjalność strzelecką (318 osób).

(dowód: akta kontroli str. tom II 9-11, tom III str. 72-74, 304-309)

W okresie objętym kontrolą kadra naukowo-dydaktyczna i instruktorska podnosiła swoje kwalifikacje, uczestnicząc w szkoleniach centralnych, lokalnych, zewnętrznych, przedsięwzięciach prowadzonych w ramach współpracy krajowej i zagranicznej, studiach licencjackich, magisterskich, podyplomowych oraz praktykach zawodowych i misjach zagranicznych.

Komendant Główny SG polecił wdrożenie od 2017 r. jednolitych zasad organizacji praktyk zawodowych dla kadry dydaktycznej w celu wzbogacenia posiadanego doświadczenia o praktyczne aspekty pełnienia służby w bezpośredniej ochronie granicy państwowej. W zasadach tych zwrócono uwagę, że praktykami powinna zostać objęta przede wszystkim:

- kadra, której czas wykonywania zadań na stanowisku dydaktycznym przekroczył okres 5 lat, w szczególności w obszarze kontroli ruchu granicznego, ochrony granic państwowych, cudzoziemskim, dochodzeniowo-śledczym, operacyjnym;
- kadra przygotowywana do zmiany stanowiska lub która zmieniała stanowisko służbowe w pionie dydaktycznym (zmiana obszaru merytorycznego).

Wskazano również, że realizacja praktyk powinna odbywać się, co do zasady, z zastosowaniem formuły czasowego delegowania do pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej na okres nie krótszy niż 3 miesiące. Zgodnie z zatwierdzoną procedurą w latach 2018-2019 zaplanowano odbycie praktyk przez 26 funkcjonariuszy. Do 30 czerwca 2019 r. zrealizowano 24 praktyki, 1 była w trakcie realizacji, a 1 zaplanowana do realizacji w II połowie 2019 r.

W okresie objętym kontrolą ośrodki włączały do prowadzenia zajęć praktyków ze specjalistycznym doświadczeniem zawodowym. W przypadku szkoleń specjalistycznych, które wymagały wykorzystania wiedzy eksperckiej, jakiej funkcjonariusze ośrodków nie posiadali, włączano ekspertów zewnętrznych lub funkcjonariuszy z innych oddziałów SG. Działania realizowane były przez osoby

¹⁹ Dane dotyczące wykształcenia na dzień 30 czerwca 2019 r.

odpowiednio przygotowane do prowadzenia zajęć ze słuchaczami i miały na celu zapewnienie jak najwyższych standardów w ramach procesu szkolenia prowadzonego w formacji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 397-401, tom II str. 136-137, 257-282, tom III str. 72)

Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. w ośrodkach szkolenia SG formalnie obowiązywała następująca liczba programów szkolenia i doskonalenia zawodowego: w OSS SG w Lubaniu - 88, w CS SG w Kętrzynie - 125 i w COS SG w Koszalinie - 122. W latach 2018-2019 nie wszystkie programy zamieszczono w ofercie szkoleniowej.²⁰ Wynikało to m.in. z braku zgłoszeń, co mogło wynikać np. z zaspokojenia potrzeb z danego obszaru tematycznego w latach poprzednich, możliwości logistycznych i dydaktycznych ośrodków oraz priorytetów szkoleniowych. W badanym okresie nie dokonywano formalnej weryfikacji obowiązujących programów kursów i szkoleń w ramach doskonalenia centralnego pod kątem zasadności ich obowiązywania. W 2016 r. przeprowadzono przegląd wszystkich programów zatwierdzonych przed 2015 r. i w przypadku stwierdzenia zasadności ich dalszego wykorzystania dokonano aktualizacji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 462-509, tom II str. 294-295)

W okresie objętym kontrolą 4 spośród 15 programów wprowadzonych w latach 2010-2015 nie były realizowane²¹. Komendant Główny SG poinformował, że od 2020 r. zaplanowano realizację pięciu edycji kursu „Trening jazdy taktycznej” w ramach projektu finansowanego z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej: FBW), a zasadność realizacji szkolenia „Informacje o krajach pochodzenia - stacjonarny” zostanie zbadana podczas spotkania z Dyrektorem Zarządu ds. Cudzoziemców przy ustalaniu priorytetów szkoleniowych na 2020 rok. Pozostałe dwa programy nie były realizowane ze względu na niewielkie zapotrzebowanie. Z udzielonych wyjaśnień wynikało, że ośrodki szkolenia SG na dzień wprowadzenia 15 programów²² zatwierdzonych w latach 2018-2019 (ostatnio) posiadały adekwatną infrastrukturę, wyposażenie dydaktyczne i kadre do ich realizacji.

(dowód: akta kontroli tom II str. 293-303, 313-323, tom III str. 65-66)

Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. SG dysponowała m.in.: 2.201 miejscami kwaterunkowymi w 873 salach, 5.767 miejscami wykładowymi w 185 salach, 5 bibliotekami, 12 boiskami krytymi i 19 odkrytymi, 26 miejscami do zajęć symultanicznych, basenem krytym, samolotem, wagonem kolejowym oraz połową bazą szkoleń minersko-pirotechnicznych. Baza szkoleniowa składała się również z 10 strzelnic będących własnością SG, w tym 8 strzelnic eksploatowanych oraz 2 wyłączonych z użytku ze względu na zły stan techniczny obiektów. Jednostki SG na podstawie umowy najmu lub użyczenia korzystały z 77 innych strzelnic. Średni roczny koszt najmu wszystkich strzelnic wynosił 124,5 tys. zł.

Posiadana baza szkoleniowa nie zaspokajała w pełni potrzeb szkoleniowych formacji w zakresie realizacji doskonalenia lokalnego, w tym w szczególności

²⁰ W 2018 r. zamieszczono w COS SG 87, CS SG 117, w OSS SG 68 programów, w 2019 r. zamieszczono w COS SG 83, CS SG 111, w OSS SG 61 programów.

²¹ Nie zrealizowano następujących stacjonarnych programów: Język niemiecki spotkań, Współpraca z finansowymi organami dochodzenia w zakresie prowadzenia postępowań karnych, poziom IV, Trening Jazdy taktycznej, Informacje o krajach pochodzenia.

²² Realizacja powrotów przymusowych drogą lotniczą – stacjonarny, Dobrostan psów-rola i znaczenie w pracy psa służbowego, kursu doskonalącego przewodników psów specjalnych do wyszukiwania narkotyków dla służb, organów instytucji wykonujących zadania na rzecz porządku i bezpieczeństwa publicznego – stacjonarny, Program kursu doskonalącego przewodników psów specjalnych do wyszukiwania materiałów wybuchowych, Postępowanie dyscyplinarne w Straży Granicznej w aspekcie naruszeń praw człowieka przez funkcjonariuszy SG, Administrowanie systemem kontroli operacyjnej, Ustalanie składników majątkowych i odzyskiwanie mienia. Poziom II i III, Współczesne kierunki zarządzania potencjałem ludzkim dla kadry kierowniczej Straży Granicznej wyższego szczebla zarządzania, Przewóz przez granice oraz identyfikacja zabytków, Operator pojazdu obserwacyjnego (wersja BIATEL – Mercedes I, 101-114), Operator pojazdu obserwacyjnego (wersja ZEISS – Mercedes I, Z0020-Z0068), Operator pojazdu obserwacyjnego (wersja ZEISS – Volkswagen I, Z0001-Z0009), Operator pojazdu obserwacyjnego (wersja ZEISS – Volkswagen II, Z0010-Z0019), Warty ochronne na pokładach statków powietrznych – poziom podstawowy.

strzelania z broni palnej oraz zajęć z wychowania fizycznego. Komendant Główny SG oświadczył, że kierownicy jednostek organizacyjnych podejmowali działania zmierzające do zapewnienia funkcjonariuszom dostępu do hal sportowych i strzelnic. W tym celu nawiązano współpracę z jednostkami podległymi Ministrowi Obrony Narodowej, Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz podmiotami zewnętrznymi.

W okresie objętym kontrolą poniesiono wydatki na rozbudowę infrastruktury szkoleniowej w kwocie 8.858,6 tys. zł, w tym na:

- przebudowę auli szkoleniowej w CS SG w Kętrzynie (138,9 tys. zł),
- przebudowę budynku szkoleniowego w CS SG w Kętrzynie (2 820,5 tys. zł),
- budowę strzelnicy w Chelmie (530 tys. zł),
- przebudowę instalacji strzelnicy pistoletowej w placówce SG w Hrubieszowie (837,9 tys. zł),
- budowę strzelnicy pistoletowej w Przemyśle (2.890,5 tys. zł),
- dostosowanie części budynku na pomieszczenia dla psów służbowych w Lubaniu (1.215,5 tys. zł),
- przebudowę krytej strzelnicy w Koszalinie (212,8 tys. zł),
- budowę strzelnicy krytej w Gdańsku (212,5 tys. zł).

Baza dydaktyczna KG SG składała się z m.in. 150 miejsc wykładowych w 4 salach dydaktycznych, 18 urządzeń nagłaśniających, 13 komputerów oraz ekranu multimedialnego. W latach 2018-2019 funkcjonariusze KG SG odbywali egzaminy sprawdzające i kwartalne treningi strzeleckie na strzelnicy KGP, a treningi i egzaminy ze sprawności fizycznej w obiekcie Nadwiślańskiego Oddziału SG oraz w hali sportowej Służby Ochrony Państwa w terminach wskazanych w harmonogramie przez właścicieli obiektów.

(dowód: tom II str. 13-15, 28-33, 247, tom III str. 75-76, 215, 250-253)

Z wyjaśnień Komendanta Głównego SG wynikało, że ośrodki szkolenia SG dokonywały corocznie analizy możliwości zabezpieczania potrzeb szkoleniowych zgłoszonych przez jednostki organizacyjne SG. Komendanci analizowali na etapie tworzenia harmonogramów szkoleń liczbę osób zaplanowanych do przeszkolenia oraz możliwości ośrodków szkolenia SG w zakresie posiadanych miejsc szkoleniowych, kwaterunkowych, kadry dydaktycznej oraz środków finansowych. Realizacja możliwości ośrodków szkolenia SG zawarta była m.in. w sprawozdawczości z realizacji budżetu – działanie 2.5.1.4 „Przygotowanie zawodowe na potrzeby bezpieczeństwa granicy i terytorium potrzeby RP. Do oceny powyższego działania przyjęto miernik: *pn. „liczba osób szkolonych (absolwentów) szkolenia (kształcenia) i doskonalenia zawodowego oraz specjalistycznego, w stosunku do potrzeb w tym zakresie”*. Na koniec 2018 r. wartość miernika wskazywała, że potrzeby szkoleniowe zostały zaspokojone w 85,66% (19.272 liczba przeszkolonych osób w stosunku do 22.446 zgłoszonych potrzeb szkoleniowych). Na dzień 30 czerwca 2019 r. wykonanie miernika wynosiło 55,49% (przeszkolono 8.589 osób spośród 15.779 zgłoszonych przez jednostki organizacyjne).

(dowód: akta kontroli tom II str. 137-139, 284-288)

W budżetach jednostek organizacyjnych SG na lata 2018-2019 zabezpieczono kwotę 48.419,2 tys. zł na inwestycje szkoleniowe, wyposażenie oraz na zakup usług szkoleniowych. Nie uwzględniono zgłoszonych potrzeb na łączną kwotę 5.720,4 tys. zł, w tym na przebudowę sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz przyłączy w Lubaniu, przebudowę instalacji gazowej i muru oporowego w Szklarskiej Porębie, modernizację zaplecza ośrodków szkolenia oraz zakupu sprzętu i uzbrojenia dla ośrodków szkolenia. Komendant Główny SG wyjaśnił, że wynikało to z niedostatecznych limitów wydatków przydzielonych SG na lata 2018-2019. Niemniej jednak w opinii Komendanta Głównego SG „środki przeznaczone na ww.

cele zabezpieczały potrzeby w optymalnej wysokości”.

Ponadto, w okresie objętym kontrolą pozyskano środki finansowe ze źródeł zewnętrznych (środków pomocowych) w tym min.: z Programu Ministerstwa Spraw Zagranicznych Polska Pomoc Rozwojowa 2018, z Funduszu Azylu Migracji i Integracji, FBW oraz programu ERAZMUS+ na realizację projektów szkoleniowych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 58-63, tom II str. 248-249, tom III str. 299-300)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

NIK pozytywnie ocenia działania w zakresie przygotowania i wyszkolenia kadry dydaktycznej, przygotowania programów szkolenia i doskonalenia zawodowego oraz infrastruktury szkoleniowej, które umożliwiały wymagane przygotowanie funkcjonariuszy do realizacji zadań. Kierownicy jednostek organizacyjnych SG podejmowali działania mające na celu zapewnienie dostępu funkcjonariuszom do hal sportowych, strzelnic oraz uzupełnienie braków kadry naukowo-dydaktycznej. Dodatkowo ocenę pozytywną uzasadniają podejmowane inicjatywy w zakresie pozyskiwania środków ze źródeł zewnętrznych na realizację projektów szkoleniowych. NIK zauważa jednak, że baza szkoleniowa SG nie zaspokajała w pełni potrzeb szkoleniowych formacji w zakresie realizacji doskonalenia lokalnego.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Realizacja szkolenia i doskonalenia zawodowego

W okresie objętym kontrolą na szkolenie podstawowe skierowano wszystkich nowo przyjętych funkcjonariuszy (636 osób), w tym na szkolenie skrócone 13 funkcjonariuszy posiadających zawodowe wykształcenie wojskowe, policyjne, pożarnicze lub o podobnym charakterze oraz kwalifikacje i umiejętności zawodowe szczególnie przydatne do służby na przewidywanym stanowisku służbowym. Średni czas oczekiwania na szkolenie podstawowe wynosił 2-3 tygodnie. W tym czasie funkcjonariusze dopełniali formalności organizacyjnych, w szczególności: czynności związane z umundurowaniem, przeszkoleniem z zakresu bhp i ppoż. i złożeniem ślubowania. Po ukończonym szkoleniu podstawowym 664²³ funkcjonariuszy skierowano na szkolenie w zakresie szkoły podoficerskiej. Szkolenie ukończyło 591 osób.

W latach 2018-2019 (I połowa roku) szkolenie w zakresie szkoły chorążych ukończyło 747 funkcjonariuszy, natomiast przeszkolenie specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień oficerski SG 241 funkcjonariuszy.

(dowód: akta kontroli tom II str. 12, 98-110)

W 2010 r. podjęto prace ukierunkowane na wyspecjalizowanie ośrodków szkolenia SG w szkoleniach specjalistycznych i kursach doskonalących. Rozdzielenie między ośrodki różnych rodzajów szkoleń oraz wyspecjalizowanie bazy dydaktycznej wpłynęło na zwiększenie efektywności procesu szkolenia. Podział kompetencji ośrodków szkolenia SG został zaakceptowany przez Komendanta Głównego SG w 2013 r.

Obszary szkoleń przyporządkowane do realizacji w COS SG w Koszalinie obejmowały w szczególności: czynności operacyjno-rozpoznawcze oraz dochodzeniowo-śledcze w odniesieniu do przestępczości zorganizowanej z uwzględnieniem zagadnień związanych z terroryzmem, handlem ludźmi; ochrona dóbr kultury; kontrola radiometryczna i radiologiczna; kontrola transportu drogowego; szkolenia dla kadry kierowniczej i dowódczej; wychowanie fizyczne dla

²³ Na szkolenie w zakresie szkoły podoficerskiej skierowano dodatkowo funkcjonariuszy, którzy zostali odwołani z wcześniejszych edycji szkolenia w związku z przebywaniem na długotrwałym zwolnieniu lekarskim, na urlopie macierzyńskim, rodzicielskim itp.

funkcjonariuszy prowadzących w jednostkach organizacyjnych SG zajęcia z zakresu taktyki i techniki interwencji.

CS SG w Kętrzynie realizował szkolenia z zakresu m.in.: czynności dochodzeniowo-śledczych, kryminalistyki, kryminalnej analizy operacyjnej, analizy strategicznej i ryzyka, szkoleń Sky Marshall²⁴, łączności specjalnej, jazdy pojazdami w warunkach działań granicznych oraz wychowania fizycznego w zakresie szkolenia funkcjonariuszy prowadzących w jednostkach organizacyjnych SG zajęcia z zakresu gier zespołowych.

OSS SG w Lubaniu realizował szkolenia w obszarach dotyczących pionu cudzoziemców, kynologii służbowej, zarządzania kryzysowego, działań obronnych oraz zabezpieczania działań, jazdy pojazdami ATV²⁵, teleinformatyki, wychowania fizycznego w zakresie szkolenia funkcjonariuszy prowadzących w jednostkach organizacyjnych SG zajęcia z zakresu strzelania z broni palnej.

Przyjęte założenia określały również obszar szkoleń wspólnych obejmujący m.in. szkolenia bhp, językowe i szkolenia z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy. Kwalifikowane szkolenia podstawowe oraz szkolenie w zakresie szkoły podoficerskiej realizowały wszystkie ośrodki szkolenia SG, natomiast szkolenia w zakresie szkoły chorążych oraz przeszkolenie specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień oficerski SG prowadziły COS SG w Koszalinie i CS SG w Kętrzynie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 92-97)

Regulacje dotyczące wykształcenia, kwalifikacji funkcjonariuszy SG zawarto w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 listopada 2009 r. w sprawie warunków w zakresie wykształcenia i kwalifikacji oraz stażu służby, jakim powinien odpowiadać funkcjonariusz SG na określonym stanowisku służbowym²⁶ (dalej: rozporządzenie w sprawie kwalifikacji).

Komendant Główny SG poinformował, że w trakcie przeszkolenia podstawowego funkcjonariusze nabywali wiedzę i umiejętności niezbędne do wykonywania ustawowych zadań formacji. Szkolenie to miało na celu przygotowanie do realizacji podstawowych czynności służbowych w poszczególnych pionach, w tym m.in. do realizacji zadań w zakresie kontroli dokumentów pod kątem ich zabezpieczeń i fałszerstw, przeprowadzania podstawowych czynności związanych z kontrolą radiometryczną i radiologiczną, udzielaniem pierwszej pomocy, taktykami i technikami interwencji nabyciem kompetencji językowych. Na kolejnych etapach doskonalenia zawodowego funkcjonariusze aktualizowali i rozszerzali swoje kwalifikacje.

W myśl art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami²⁷ wymóg ukończenia kursu dla osób mających prawo do prowadzenia pojazdów uprzywilejowanych nie dotyczył funkcjonariuszy SG. Warunkiem uzyskania zezwolenia było spełnianie wymagań m.in. związanych z uzyskaniem stosownego orzeczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań zdrowotnych i psychologicznych oraz posiadanie odpowiedniej do rodzaju pojazdu kategorii prawa jazdy.

W kontekście powyższego Komendant Główny SG oświadczył, że do pełnienia zadań służbowych w SG nie kierowano funkcjonariuszy, którzy nie posiadali stosownych kwalifikacji. W przypadku braku możliwości pełnego zabezpieczania potrzeb szkoleniowych jednostek organizacyjnych w danym roku kalendarzowym, potrzeby realizowane były w kolejnych latach.

(akta kontroli tom II str. 16, tom III str. 63-65)

W myśl § 5 ust. 1 zarządzenia w sprawie strzelania z broni w celu podtrzymania

²⁴ Szkolenie funkcjonariuszy pełniących warty obronne na statkach powietrznych.

²⁵ Otwarte pojazdy (bez kabiny), przeznaczone do jazdy poza drogami utwardzonymi.

²⁶ Dz.U. Nr 194, poz. 1499 ze zm.

²⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 341 ze zm.

i podnoszenia umiejętności w zakresie prawidłowego, sprawnego i bezpiecznego posługiwania się bronią treningi strzeleckie prowadzono co najmniej raz na kwartał. W okresie objętym kontrolą w KG SG zorganizowano 11 treningów (40 godzin), w których uczestniczyło łącznie 238 funkcjonariuszy (średnio 40 osób na kwartał). Z przedłożonych wyjaśnień wynikało, że główną przyczyną tak niskiej frekwencji był brak własnego obiektu. Corocznie KG SG występowała do Komendy Głównej Policji (dalej: KGP) w wnioskiem o możliwość korzystania ze strzelnicy w kolejnym roku. Treningi odbywały się na podstawie Decyzji Dyrektora BKiSz KG SG w terminach wskazanych przez KGP. Harmonogram przewidywał organizację 2-3 treningów kwartalnie w wymiarze do czterech godzin. Procedury związane z realizacją zajęć strzeleckich, w tym omówienie warunków bezpieczeństwa związanego z rodzajem prowadzonego strzelania, pozwalały na udział maksymalnie 30 funkcjonariuszy. NIK zauważa, że z wewnętrznych uregulowań prawnych KG SG nie wynika, że treningi strzeleckie są obowiązkowe.

(dowód: akta kontroli 87-94, tom II str. tom III str. 244-250)

Zgodnie z § 6 zarządzenia w sprawie strzelania egzamin organizuje się corocznie w okresie od września do końca grudnia danego roku oraz w terminach dodatkowych od stycznia do końca lutego następnego roku. Na dzień 1 września 2018 r. do odbycia strzelania sprawdzającego zobowiązanych było 14.780 funkcjonariuszy SG, w tym 2.142 zwolnionych z udziału w strzelaniu na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie testu sprawności fizycznej²⁸. Egzamin z wynikiem pozytywnym złożyło 12.357 funkcjonariuszy tj. 99,8% ogółu przystępujących do egzaminu. Komendant Główny SG wyjaśnił, że z uwagi na fakt, iż jedynie 31 funkcjonariuszy (0,3% uczestniczących w strzelaniach) uzyskało negatywny wynik strzelania, nie podejmowano innych działań niż zobowiązanie ich do udziału w kolejnych treningach strzeleckich.

W KG SG do strzelania sprawdzającego nie przystąpili wszyscy funkcjonariusze - szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Dokumentację każdego treningu strzelania sprawdzającego funkcjonariuszy KG SG oraz egzaminu ze sprawności fizycznej prowadzono w formie elektronicznej (rejestr Excel) z uwzględnieniem indywidualnych wyników. Dodatkowo po każdym zakończonym treningu i strzelaniu sprawdzającym przedkładano Dyrektorowi BKiSz KG SG do akceptacji wykaz uczestników.

W KG SG nie sporządzano zbiorczych informacji w zakresie wyszkolenia strzeleckiego i sprawności fizycznej funkcjonariuszy SG. Komendant Główny SG poinformował, że sprawozdania ze strzelania sprawdzającego ewidencjonowano w ramach dokumentacji prowadzonej w związku z organizacją doskonalenia lokalnego w danej jednostce organizacyjnej SG.

(dowód: akta kontroli tom II str. 77-109, tom III str. 78-79)

Realizacja zajęć w zakresie sprawności fizycznej odbywała się w ramach doskonalenia lokalnego. Wymiar czasu zajęć wychowania fizycznego zgodnie z § 5 ust. 1 zarządzenia z zakresu wychowania fizycznego wynosił co najmniej 2 godziny lekcyjne tygodniowo, a w zależności od potrzeb związanych z realizacją przez funkcjonariuszy zadań służbowych wymiar godzin mógł być zmniejszony przez kierownika jednostki organizacyjnej SG lub Dyrektora BKiSz KG SG. Udział w zajęciach ewidencjonowano w formie wykazu osób, tj. list obecności.

Sprawność fizyczną funkcjonariuszy za rok 2018 oceniano zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 maja

²⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie testu sprawności fizycznej funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1572 ze zm.), dalej „rozporządzenie w sprawie sprawności fizycznej”.

2011 r. w sprawie testu sprawności fizycznej funkcjonariuszy SG (dalej rozporządzenie w sprawie testu sprawności fizycznej)²⁹ w okresie od września do października 2018 r. oraz od stycznia do lutego 2019 r.

Na dzień 1 września 2018 r. do odbycia testu zobowiązanych było 14.780 funkcjonariuszy SG, w tym 2.353 zwolnionych z testu na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie testu sprawności fizycznej. Egzamin z wynikiem pozytywnym złożyło 12.154 funkcjonariuszy (99,9%) przystępujących do egzaminu. Komendant Główny SG wyjaśnił, że funkcjonariusze, którzy otrzymali ocenę negatywną (13 osób) uczestniczyli w zajęciach sportowych organizowanych w ramach doskonalenia lokalnego oraz mieli możliwość podnoszenia swojej sprawności w ramach treningów indywidualnych, wykorzystując do tego m.in. obiekty szkoleniowe będące w dyspozycji danej jednostki organizacyjnej SG.

W KG SG nie wszyscy funkcjonariusze przystąpili do testu ze sprawności fizycznej za 2018 r. – szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli: tom II str. 77-109 tom III str. 78-79)

W okresie objętym kontrolą w CS SG w Kętrzynie przeprowadzono 7 edycji kursu z zakresu prowadzenia pościgów pojazdami uprzywilejowanymi. Szkolenie skierowane było do funkcjonariuszy posiadających uprawnienia do prowadzenia pojazdów uprzywilejowanych i wykonujących zadania służbowe z użyciem pojazdów w sytuacjach charakteryzujących się często dynamiką działania. W ramach kursów przeszkolono 81 funkcjonariuszy.

Na dzień 30 czerwca 2019 r. uprawnienia do prowadzenia pojazdów uprzywilejowanych posiadało 4.952 funkcjonariuszy.

(dowód: akta kontroli str. tom I str. 81-83 tom II str. 76-76, 108, 123)

Szkolenie funkcjonariuszy z zakresu uprawnień i stosowania środków przymusu bezpośredniego (z wyłączeniem broni palnej) realizowano w ramach doskonalenia centralnego i lokalnego. W tym zakresie ośrodki szkolenia SG w 2018 – 2019 (II kwartał) zrealizowały:

- 2 edycje kursu instruktorskiego dla funkcjonariuszy odpowiedzialnych za przeprowadzenie zajęć w ramach doskonalenia lokalnego;
- 15 edycji kursu dla funkcjonariuszy, którzy mogą być wyposażeni podczas wykonywania zadań służbowych w przedmiot przeznaczony do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej;
- 5 edycji kursu dla funkcjonariuszy, którzy mogą być wyposażeni w środki przymusu bezpośredniego w postaci pałki teleskopowej.

Ponadto w celu uaktualnienia kwalifikacji zawodowych w zakresie niezbędnym do wykonywania czynności służbowych z użyciem środków przymusu bezpośredniego jednostki organizacyjne SG przeprowadziły szkolenia lokalne dla 893 funkcjonariuszy z oddziałów oraz placówek SG.

(dowód: akta kontroli tom I str. 81-88, tom II str. 75-77, 108-109)

Na podstawie § 2 pkt. 30 Regulaminu Organizacyjnego BKISZ KG SG³⁰ za współpracę z krajowymi i zagranicznymi ośrodkami szkolenia w zakresie działalności szkoleniowej odpowiedzialne było BKISZ KG SG.

Międzynarodowa współpraca w zakresie szkoleń obejmowała w szczególności: udział funkcjonariuszy SG w projektach Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej FRONTEX³¹ oraz udział w wymianie i przedsięwzięciach

²⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1572

³⁰ Zarządzenie nr 51 KG SG z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Biura Kadr i Szkolenia Komendy Głównej Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG Nr 7, poz. 49 ze zm.).

³¹ Program ds. Oceny Interoperacyjności (IAP-CCC), CCC for Mid Level Border Guarding, Prawa Podstawowe (Fundamental Rights), THB – Zwalczanie Handlu Ludźmi (Anti-Trafficking in Human Beings), Detection of Falsified Documents Training, European Border and Coast Guard Team, European Coast Guard Function, Mid-level Officer Course, Joint Return Officers, Analiza ryzyka CIRAM, Air Crew preparation for Joint Operations, CBGC- Customs and Border Guard Cooperation, Development of the Search and Rescuer training in Virtual Reality.

szkoleniowych realizowanych przez Agencję Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania CEPOL. W celu wymiany doświadczeń i lepszych praktyk współpracowano również z zagranicznymi służbami granicznymi m.in. z Estonii, Litwy, Łotwy, Ukrainy i Republiki Federalnej Niemiec w zakresie zwalczania nielegalnej migracji, kynologii służbowej, realizacji wspólnych patroli oraz zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa w rejonach przygranicznych.

W 2016 r. Komendant COS SG w Koszalinie oraz Komendant Warmińsko-Mazurskiego Oddziału SG podpisali umowy ramowe z Agencją CEPOL o współpracy w zakresie realizacji przez SG szkoleń, warsztatów i konferencji na rzecz CEPOL-u.³² W ramach przedmiotowej współpracy w 2019 r. zaplanowano organizację seminarium „*EU cooperation and information exchange linked to organized crime*” dla 26 osób z krajów będących partnerami ramowymi Agencji CEPOL.

Kadra dydaktyczna i instruktorska SG przeprowadziła szereg szkoleń dla podmiotów krajowych oraz przedstawicieli służb granicznych m.in.: Bośni, Hercegowiny, Chorwacji, Czarnogóry i Macedonii Ukrainy, Gruzji oraz Republiki Wietnamu. Pozyskane środki na współpracę międzynarodową pochodziły głównie z Funduszu Azylu i Integracji (FAMI), Programu Ministerstwa Spraw Zagranicznych Polska Pomoc Rozwojowa 2018 oraz programu The Export Control and Related Border Security (EXBS).

(dowód: akta kontroli tom I str. 52-63, tom II 77-78, 115-213)

W trakcie kontroli pozyskano w kontrolowanych jednostkach szkoleniowych i poddano szczegółowej, systemowej analizie przez kontrolerów i powołanego biegłego³³ dokumentację szkoleniową, w tym programy szkolenia, dzienniki lekcyjne, konspekty wykładów, wykazy absolwentów kursów szkoleniowych i zakresy ich obowiązków.

W wyniku powyższych działań NIK stwierdziła, że programy szkoleń, co do zasady, były przygotowywane prawidłowo oraz że zostały one właściwie zrealizowane.

Niezależnie od powyższego, w opinii NIK, istotny wpływ na realizację szkolenia mogą mieć czynniki dodatkowe, takie jak wyposażenie ośrodków szkoleń w sprzęt. Sprzęt ten powinien być taki sam, jak sprzęt wykorzystywany bezpośrednio w oddziałach SG. Wyniki kontroli i opinia biegłego wskazują, że sytuacja w tym zakresie jest zróżnicowana. Np. Ośrodek Szkolenia SG w Lubaniu szkoli funkcjonariuszy z Nadbużańskiego i Bieszczadzkiego Oddziału SG. Dla oddziałów tych nowy sprzęt jest kupowany w pierwszej kolejności, a do Ośrodka nie trafia wcale, bądź jest kupowany z opóźnieniem rocznym lub większym.

W wyniku badania szczegółowych zakresów obowiązków funkcjonariuszy SG stwierdzono, że są one bardzo obszerne, liczą średnio po kilkadziesiąt punktów. W większości zadania, które przypisują funkcjonariuszom ich przełożeni, znajdują się w programie szkolenia kwalifikowanego. Trzeba jednak zaznaczyć, że komendanci PSG, chcąc zapewnić sobie ciągłość i możliwość wykonania zadań, nałożonych na nich przez ustawy i inne przepisy oraz wytyczne przełożonych, wpisują do zakresów obowiązków również zadania, które nie mają odzwierciedlenia w programie szkolenia podstawowego i podoficerskiego. Najbardziej jaskrawym przykładem jest udział w działaniach, o których mowa w art. 126 Prawo lotnicze, czy badanie czasu pracy kierowców wpisane do zadań kaprali.

(dowód: akta kontroli tom IV, str. 235-253)

³² Framework Partners Agreement to implement CEPOL training activities and learning product w 2017-2020.

³³ Patrz przypis nr 18 na str. 8.

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

1. Do testu ze sprawności fizycznej za 2018 r., wbrew postanowieniom § 4 rozporządzenia w sprawie testu sprawności fizycznej, nie przystąpiło 45 funkcjonariuszy KGSG.

Zgodnie z przywołaną regulacją prawną wszyscy funkcjonariusze SG zobowiązani byli do odbycia rocznego testu ze sprawności fizycznej. W KG SG do odbycia testu ze sprawności fizycznej za 2018 r. zobowiązanych było 698 funkcjonariuszy, przy czym 154 zostało zwolnionych zgodnie z rozporządzeniem w sprawie testu sprawności fizycznej. Ocenę pozytywną otrzymało 499 funkcjonariuszy, a do egzaminu nie przystąpiło 45 funkcjonariuszy (8,3% zobowiązanych).

Komendant Główny SG wyjaśnił, że *„jedną z przyczyn nieobecności na testach był charakter zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy KG SG związany z koniecznością uczestnictwa w przedsięwzięciach realizowanych poza macierzystą jednostką w tym w ramach podróży służbowej, których termin pokrywał się niejednokrotnie z wyznaczonymi terminami testów. Ponadto do testów nie przestąpili również funkcjonariusze, którzy planowali odejście ze służby w 2019 r., jak również funkcjonariusze, którzy po powrocie do służby ze zwolnień lekarskich nie przystępowali do treningów w celu pełnego powrotu do sprawności fizycznej”*. Podejmowane działania w tym zakresie ograniczyły się do zapewnienia funkcjonariuszom optymalnej liczby terminów testów w oparciu o obiekty, jakimi dysponuje KG SG oraz informowania o miejscu i terminie egzaminu przez właściwych przełożonych.

NIK nie podziela przedstawionych wyjaśnień, bowiem udział w testach jest obowiązkiem służbowym każdego funkcjonariusza pełniącego służbę w formacji, a zwolnienia są enumeratywnie przewidziane w przepisach. Kierownik jednostki powinien wyegzekwować udział funkcjonariuszy w testach oraz zapewnić dodatkowe terminy niekolidujące z innymi obowiązkami służbowymi. Niedopełnienie powyższego obowiązku skutkowało brakiem możliwości oceny sprawności fizycznej funkcjonariusza, o której mowa w art. 39c ust. 2 ustawy o Straży Granicznej.

(dowód: akta kontroli tom II str. 78-79, tom III str. 79)

2. Do strzelania sprawdzającego za 2018 r., wbrew postanowieniom § 6 zarządzenia w sprawie strzelania z broni palnej w Straży Granicznej, nie przystąpiło 44 funkcjonariuszy KG SG.

Zgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie organizacji i prowadzenia strzelania z broni palnej w Straży Granicznej wszyscy funkcjonariusze SG zobowiązani są do odbycia rocznego strzelania sprawdzającego.

W KG SG do odbycia strzelania sprawdzającego za 2018 r. zobowiązanych było 698 funkcjonariuszy, przy czym 154 zostało zwolnionych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie testu sprawności fizycznej funkcjonariuszy Straży Granicznej. Ocenę pozytywną otrzymało 500 funkcjonariuszy, a do egzaminu nie przystąpiło 44 funkcjonariuszy (8,1 % zobowiązanych).

Komendant Główny SG wyjaśnił, że *„jedną z przyczyn nieobecności na strzelaniu sprawdzającym był charakter zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy KG SG związany z koniecznością uczestnictwa w przedsięwzięciach realizowanych poza macierzystą jednostką w tym w ramach podróży służbowej, których termin pokrywał się niejednokrotnie z wyznaczonymi terminami testów. Ponadto do testów nie przestąpili również funkcjonariusze, którzy planowali odejście ze służby w 2019 r., jak również funkcjonariusze, którzy po powrocie do służby ze*

zwolnień lekarskich nie przystępowali do treningów w celu pełnego powrotu do sprawności fizycznej". W okresie objętym kontrolą ze wskazanej liczby 44 funkcjonariuszy, 10 uczestniczyło w kwartalnych treningach strzeleckich (z uwzględnieniem III kwartału 2019 r.), a 41 uzyskało oceny pozytywne z egzaminu sprawdzającego za 2017 rok.

Komendant Główny SG poinformował, że w korespondencji kierowanej do kierowników komórek organizacyjnych w sprawie terminów organizacji strzelania sprawdzającego za 2019 r. zamieszczono informację wskazującą na konieczność umożliwienia udziału w wyznaczonych terminach egzaminu, jak największej liczbie funkcjonariuszy.

W opinii NIK przedstawiona argumentacja nie znajduje uzasadnienia, ponieważ nieobecność funkcjonariuszy w strzelaniu sprawdzającym skutkowałą brakiem oceny umiejętności prawidłowego, sprawnego i bezpiecznego posługiwania się bronią, niezbędnej do należytego wykonywania zadań służbowych w formacji, o której mowa w § 3 rozporządzenia w sprawie organizacji i prowadzenia strzelania z broni palnej w SG

(dowód: akta kontroli tom II str. 78-79, tom III str. 79, 303, tom IV str. 229)

OCENA CZĄSTKOWA

Organizacja procesu szkolenia i zakres realizowanych szkoleń pozwalały na wymagane przygotowanie funkcjonariuszy SG do realizacji powierzonych im zadań. Zgodnie z obowiązującymi przepisami organizowano treningi strzeleckie, strzelania sprawdzające oraz testy ze sprawności fizycznej. Jednocześnie prowadzono działania szkoleniowe we współpracy z podmiotami krajowymi i międzynarodowymi, które przyczyniały się do podnoszenia kwalifikacji uczestniczących w nich funkcjonariuszy. Jednak należy zauważyć, że nie wszyscy funkcjonariusze KG SG uczestniczyli w obowiązkowych testach ze sprawności fizycznej i strzelaniu sprawdzającym za 2018 r., co uniemożliwiało weryfikację posiadanych przez nich umiejętności i kwalifikacji w tym zakresie.

OBSZAR

4. Nadzór komendanta formacji nad funkcjonowaniem szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy

Opis stanu faktycznego

Na mocy § 4 ust. 1 zarządzenia w sprawie szkolenia i doskonalenia funkcjonariuszy Komendant Główny SG nadzór nad szkoleniami powierzył Dyrektorowi BKiSz KG SG.

W 2010 r. wydano polecenie komendantom ośrodków szkolenia SG przekazywania miesięcznych sprawozdań z działalności szkoleniowej. W BKiSz analizowano przesłane zestawienia pod kątem stopnia realizacji poszczególnych rodzajów szkoleń oraz osiągnięcia wielkości miernika określonego w budżecie zadaniowym.

Stosownie do § 4 ust. 3 zarządzenia w sprawie szkolenia i doskonalenia funkcjonariuszy ośrodki przekazały sprawozdania z działalności szkoleniowej za 2018 rok. Otrzymane informacje stanowiły podstawę do sporządzanego przez BKiSz sprawozdania. Zwierało ono informacje dotyczące m.in. istotnych działań BKiSz KG SG, działalności ośrodków szkolenia SG, działalności kynologicznej, międzynarodowej współpracy szkoleniowej oraz funduszy pomocowych.

NIK zwraca uwagę, że zakres danych zawartych w sprawozdaniu był jednak niekompletny: nie zawierał informacji o realizacji szkoleń lokalnych, w szczególności o wyszkoleniu funkcjonariuszy w zakresie sprawności fizycznej i umiejętnościach strzeleckich. Komendant Główny SG wyjaśnił, że „zakres szkoleń realizowanych na rzecz funkcjonariuszy i pracowników SG jest bardzo szeroki, tym samym zamieszczenie w sprawozdaniu z działalności szkoleniowej informacji na temat

wszystkich przedsięwzięć byłoby trudne do osiągnięcia. W konsekwencji powyższego w sprawozdaniu z działalności szkoleniowej zamieszczone są w szczególności informacje dotyczące szkoleń obejmujących swoim zasięgiem wszystkie jednostki organizacyjne (doskonalenie centralne, szkolenia kwalifikowane)".

NIK zauważył, że zapisy § 4 ust. 4 zarządzenia w sprawie szkolenia i doskonalenia funkcjonariuszy nie wyłączają prezentacji danych w zakresie szkolenia lokalnego ze sprawozdania z działalności szkoleniowej. Brak przedmiotowej informacji spowodował brak rzetelnej informacji na poziomie centralnym, która dawałaby pełny obraz stanu wyszkolenia funkcjonariuszy SG. Tym samym Komendant Główny SG nie posiadał niezbędnych informacji, wspomagających podejmowanie optymalnych działań w celu uzupełniania braków w wyszkoleniu formacji.

(akta kontroli str. tom I str. 13-63, 93-388, tom III str. 246-250, tom IV str. 213)

W okresie objętym kontrolą pracownicy BKiSz odbyli cykl wizytacji w zakresie kynologii służbowej w wybranych placówkach SG. Główne ustalenia tych wizyt dotyczyły m.in.: prowadzenia szkoleń doskonalących w różnych porach dnia i tygodnia, organizacji szkoleń grupowych dla przewodników wraz z psami z służbowymi z kilku sąsiadujących ze sobą placówek oraz pozyskania nowych próbek substancji narkotycznych i materiałów wybuchowych. Do dnia 20 września 2019 r. zrealizowano 12 spośród 29 wydanych zleceń, pozostałe 16 rekomendacji było na etapie wdrażania, bądź podjęto działania w celu ich realizacji.

(dowód: akta kontroli tom III str. 85-114)

Ponadto BKiSz KG SG podejmowało szereg działań w ramach nadzoru nad działalnością szkoleniową. Najistotniejsze z nich to:

- opracowywanie, zatwierdzanie i aktualizacja realizowanych w ośrodkach szkolenia SG programów szkoleń kwalifikowanych i doskonalenia zawodowego,
- sporządzanie rocznych planów szkoleń realizowanych w ośrodkach szkolenia SG obejmujących system diagnozowania potrzeb na poszczególne rodzaje szkoleń, weryfikowanie tych potrzeb z możliwościami ośrodków szkolenia, przydzielenie limitów na szkolenia,
- weryfikacja przez BKiSz wszystkich kandydatów zgłaszanych przez kierowników komórek organizacyjnych KG SG i jednostek organizacyjnych SG do udziału w przeszkoleniu specjalistycznym do mianowania na pierwszy stopień oficerski SG pod kątem spełniania niezbędnych wymagań,
- określenie zasad organizacji doskonalenia lokalnego w jednostkach organizacyjnych SG.

(dowód: akta kontroli tom I str. 93-102)

Badania ewaluacyjne w środkach szkolenia SG prowadzono na podstawie zatwierdzonych harmonogramów ewaluacji, bądź zgodnie z kryteriami określonymi w zasadach sprawowania nadzoru pedagogicznego określonego w CS SG w Kętrzynie. Obejmowały one:

- pierwsze trzy edycje wszystkich szkoleń realizowanych po raz pierwszy na podstawie nowo opracowanych programów szkolenia,
- co najmniej jedną edycję pozostałych szkoleń ujętych w kalendarzowym harmonogramie przedsięwzięć;
- szkolenia wskazane przez Zastępcę Komendanta CS SG w Kętrzynie;
- szkolenia wskazane przez kierownika zakładu dydaktycznego, po akceptacji Zastępcy Komendanta CS SG.

W okresie objętym kontrolą ewaluacji bezpośredniej poddano 559 edycji kursów

i szkoleń, w tym 64 w zakresie szkoleń kwalifikowanych. Uwagi zgłaszane przez słuchaczy były analizowane przez pracowników właściwych merytorycznie w zakresie realizowanych treści programowych oraz osoby wspierające proces dydaktyczny. Kierownicy tych komórek podejmowali działania, jeśli pojawiły się uzasadnione uwagi. Obejmowały one przede wszystkim: zakup sprzętu i materiałów do realizacji zajęć, modernizację pracowni do analizy kryminalnej, aktualizację szeregu programów kursów doskonalących i szkoleń specjalistycznych. Wyniki uzyskane w badaniach wskazywały, że mocną stroną procesu doskonalenia zawodowego stanowiła profesjonalna kadra dydaktyczna oraz merytoryczna strona szkolenia. Słuchacze szkoleń z zakresu szkoły chorążych i przeszkolenia specjalistycznego do mianowania na pierwszy stopień oficerski SG wskazywali na potrzebę modyfikacji i aktualizacji programów, rozważenie profilowania szkoleń oraz zwiększenie liczby zajęć praktycznych. Ośrodki szkolenia SG prowadziły również ewaluacje odroczone wśród absolwentów szkoleń specjalistycznych i kursów doskonalących realizowanych w ramach „Modelu szkolenia funkcjonariuszy SG w zakresie prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych w SG”.

(dowód: akta kontroli tom II str. 192-249, tom III str. 1-55, tom IV str. 213)

W latach 2018-2019 (II kwartał) Komendant Główny SG nie zlecał przeprowadzenia kontroli i audytu w obszarze szkolenia lub doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy SG.

W okresie objętym kontrolą nie odnotowano skarg dotyczących działalności szkoleniowej.

(akta kontroli str. tom I str. 402-405, 425-461, tom IV str. 30-39, 213)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Podejmowane przez Komendanta Głównego SG działania pozwalały na sprawowanie skutecznego nadzoru nad systemem szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy SG. Komendant Główny SG prowadził analizy sprawozdań z działalności szkoleniowej ośrodków SG oraz zrealizował szereg ewaluacji i wizyt monitorujących obejmujących tematykę szkoleniową. Pozwalało to na sformułowanie wniosków i zaleceń w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Jednak NIK zwraca uwagę, że dane zawarte w sprawozdaniu były niekompletne, ponieważ nie zawierały informacji o realizacji szkoleń lokalnych.

IV. Wnioski.

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

Wnioski

1. Niezwłoczne sporządzanie i przekazywanie Koordynatorowi RM MSWiA sprawozdań z realizacji planu szkoleń z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy funkcjonariuszy SG przez Koordynatora RM SG.
2. Podjęcie skutecznych działań w celu zapewnienia udziału wszystkich zobowiązanych funkcjonariuszy KG SG w strzelaniach sprawdzających oraz w testach sprawności fizycznej.

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 ust. 3 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 Najwyższej Izby Kontroli. 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 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, 16 stycznia 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Opiola

