



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL-4101-10-01/2012;
P/12/185

Olsztyn, dnia września 2012 r.

Pan
płk. SG Andrzej RYTWIŃSKI
Komendant
CENTRUM SZKOLENIA
STRAŻY GRANICZNEJ
w Kętrzynie

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie przeprowadziła w Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie („Centrum” lub „CSSG”) kontrolę w ramach tematu: „Funkcjonowanie szkół i ośrodków szkoleniowych w Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Straży Granicznej” w zakresie organizacji i prowadzenia kształcenia oraz szkoleń.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 30 sierpnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, stosownie do art. 60 ustawy o NIK², przekazuje Panu Komendantowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizację kształcenia i szkolenia funkcjonariuszy i pracowników na potrzeby Straży Granicznej. Podstawą tej oceny jest prawidłowa realizacja zadań statutowych, w tym głównie:

- właściwa organizacja kształcenia i szkoleń oraz rzetelne ich przeprowadzanie,
- zabezpieczenie odpowiedniej kadry szkoleniowej i umożliwienie jej rozwoju zawodowego,
- wyposażenie w niezbędne pomoce naukowe,
- prawidłowe wykonywanie obowiązków użytkownika wydzielonych na potrzeby Centrum z Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej budynków i pomieszczeń dydaktycznych.

Pozytywną ocenę uzasadniają także informacje przekazane przez komendantów pięciu wybranych Oddziałów SG o przydatności kształcenia i szkoleń prowadzonych przez Centrum.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² W dniu 2 czerwca 2012 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o NIK, wprowadzona ustawą z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o NIK (Dz. U. nr 227, poz. 1482 ze zm.), jednakże na mocy art. 2 ustawy nowelizującej, do postępowań kontrolnych niezakończonych sporządzeniem wystąpienia pokontrolnego do dnia wejścia w życie zmienionych przepisów, stosuje się przepisy dotychczasowe

Zgodnie ze statutem Centrum, podstawowym jego zadaniem jest kształcenie i przygotowanie funkcjonariuszy oraz pracowników Straży Granicznej do prawidłowego wykonywania zadań określonych w ustawie o Straży Granicznej³ oraz przepisach wykonawczych do tej ustawy, w tym głównie. prowadzenie przeszkolenia specjalistycznego do mianowania na pierwszy stopień oficerski Straży Granicznej, prowadzenie szkolenia podstawowego, szkolenia w zakresie szkoły podoficerskiej, szkolenia w zakresie szkoły chorążych oraz prowadzenie doskonalenia zawodowego na zasadach określonych odrębnymi przepisami. Ponadto, zadania statutowe Centrum obejmowały również: organizowanie konferencji, seminariów, sympozjów, warsztatów, wykładów i odczytów, samodzielnie lub we współpracy z uczelniami wyższymi i podmiotami współpracującymi.

Zadania te realizowano poprzez siedem zakładów dydaktycznych (m.in. graniczny, prawa i administracji, kryminalistyki, humanistyczny), zakłady organizacji dydaktyki i zabezpieczenia szkolenia oraz wydziały: prezydialny i kadr. Organizację Centrum uzupełniały: samodzielna sekcja ochrony informacji niejawnych, zespół stanowisk samodzielnych, referat nadzoru i kontroli oraz pododdziały szkolne.

W latach szkolnych 2009/2010 – 2011/2012, kurs oficerski, szkołę chorążych, szkolenia podoficerskie oraz szkolenia podstawowe ukończyło łącznie 1737 osób. Najwięcej absolwentów ukończyło ww. formy kształcenia i szkoleń w roku szkolnym 2009/2010 r – 816, natomiast w dwu latach następnych ich ilość zmniejszyła się prawie o połowę. Absolwenci uzyskiwali w większości oceny dobre - prawie 89% oraz bardzo dobre – 9,0% (żaden z absolwentów nie uzyskał w tym czasie oceny wyróżniającej).

W okresie tym, w Centrum systematycznie zwiększano natomiast liczbę prowadzonych kursów i szkoleń specjalistycznych i uzupełniających - ze 127 w roku 2009 do 210 w roku 2011. Łączna liczba uczestników wszystkich tego rodzaju form podnoszenia wiedzy i umiejętności zawodowych przez funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej wyniosła w tym okresie 11.323 osoby, z których tylko pięcioro nie uzyskało wymaganych zaliczeń z egzaminów.

Centrum nie określało samodzielnie liczby przyjęć na poszczególne rodzaje kształcenia oraz szkoleń, przyjmując kandydatów proponowanych przez jednostki organizacyjne Straży Granicznej w ramach limitów określanych corocznie przez Komendę Główną SG. Formą selekcji kandydatów ze strony Centrum było monitorowanie zgodności predyspozycji kandydatów z wymaganiami dla określonych rodzajów szkoleń – dokonywane głównie we wstępnej fazie ich prowadzenia.

Procesy dydaktyczne realizowane w ramach kształcenia funkcjonariuszy SG, prowadzone były w oparciu o opracowane i zatwierdzone programy. Na podstawie szczegółowej analizy treści programu dla szkolenia podstawowego, ustalono iż został on zatwierdzony przez Komendanta Głównego SG, określał cel szkolenia, rodzaje zajęć przewidziane do przeprowadzenia wraz ze szczegółowym opisem treści w ramach 11 przedmiotów, wyszczególnienie umiejętności, które powinni pozyskać absolwenci po jego ukończeniu oraz określenie liczby godzin zajęć i liczby dni szkoleń.

Dla poszczególnych przedmiotów, odpowiedzialni za nie funkcjonariusze Centrum

³ Ustawia z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011 r. Nr 116 poz. 675 ze zm.)

przygotowywali tzw. pakiety dydaktyczne (konspekty zajęć), zatwierdzane przez przełożonych. W pakietach tych, oprócz określenia celu, opisu i planu zajęć, wyszczególnione były niezbędne dla ich przeprowadzenia środki (pomocze) dydaktyczne warunkujące lub ułatwiające przeprowadzenie zajęć. Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny pomieszczeń dydaktycznych oraz ich wyposażenia dla czterech wybranych rodzajów kursów i szkoleń wykazały, iż Centrum dysponowało wszystkimi pomocami określonymi w pakietach dydaktycznych. Obejmowały one nowoczesne, kompletne urządzenia, takie jak np. urządzenie rentgenowskie (Heiman Smiths) dla szkoleń w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa komunikacji lotniczej oraz robot pirotechniczny (Allenvanguard) dla szkoleń w zakresie minersko-pirotechnicznym.

Realizacja procesów dydaktycznych kształcenia funkcjonariuszy SG jak i szkoleń specjalistycznych i uzupełniających podlegała planowaniu, ewidencji monitorowaniu oraz ocenie ich jakości. Z ustaleń kontroli wynika bowiem, że:

- Proces planowania odbywał się wg ściśle określonej procedury na podstawie rocznego harmonogramu doskonalenia centralnego i kalendarzowego harmonogramu szkoleń, opracowywanego przez Zakład Organizacji Dydaktyki, na podstawie wytycznych Komendy Głównej SG w zakresie terminów i limitów przyjęć do służby oraz terminów rozpoczęcia szkoleń oraz potrzeb szkoleniowych jednostek organizacyjnych SG. Szczegółowe miesięczne plany zajęć dydaktycznych, z określeniem warunków ich realizacji, w tym np. możliwości dokonywania zmian, podawane były do wiadomości prowadzących zajęcia.
- Monitorowanie zajęć dydaktycznych obejmowało: sprawowanie nadzoru pedagogicznego, ewidencję przeprowadzonych zajęć w dziennikach lekcyjnych grup szkoleniowych, kontrole terminowości rozpoczęcia i zakończenia zajęć dydaktycznych oraz kontrolę realizacji procesu dydaktycznego, obejmującego m.in. realizację planu zajęć, przestrzeganie przepisów BHP oraz innych przepisów z zakresu straży granicznej, ocena stanu psychofizycznego słuchaczy i osób prowadzących zajęcia.
- Badanie i ocena poziomu merytorycznego i jakości realizacji programów realizowane były w formie bezpośredniej i pośredniej jako badania zewnętrzne. Forma bezpośrednia obejmowała systematyczne dokonywanie hospitacji zajęć wg opracowanego planu oraz ewaluacje problemowe. Z ustaleń kontroli wynika, iż m.in. w 2010 r przeprowadzono badania ewaluacyjne mające na celu ocenę, na ile szkolenie według modułowych programów szkolenia podstawowego i w zakresie szkoły podoficerskiej, pozwoliło na ugruntowanie wiedzy i umiejętności nabytych przez słuchaczy podczas szkolenia w stosunku do założeń programowych. Badania zewnętrzne stanowiły natomiast formę pozyskiwania przez Centrum wiedzy o przydatności zawodowej programów szkolenia lub jakości przygotowania absolwentów szkoleń kwalifikowanych realizowanych w Straży Granicznej, a także przebiegu procesu adaptacji zawodowej absolwentów.

Centrum dysponowało odpowiednio przygotowaną kadrami wykładowców i specjalistów, zapewniającą prowadzenie zajęć na wymaganym poziomie merytorycznym. Wg stanu na koniec marca 2012 r., wykształceniem wyższym legitymowała się w całości (38 osób) kadra kierownicza Centrum, natomiast wśród funkcjonariuszy i pracowników pionu dydaktycznego odsetek osób z wyższym wykształceniem wynosił odpowiednio 86,8% i 75%. W tej ostatniej grupie, 36,3% wykładowców (29 osób), legitymowało się co najmniej trzyletnim doświadczeniem w służbie granicznej oraz w działalności w niej przydatnej (np. w innych służbach mundurowych, kryminalistyce oraz w ratownictwie medycznym).

W okresie objętym kontrolą dobór kadry dydaktycznej do Centrum odbywał się w wyniku przenoszenia do dalszego pełnienia służby z jednostek organizacyjnych Straży Granicznej oraz Policji. W przypadkach przeniesienia funkcjonariuszy do dalszego pełnienia służby w Centrum Szkolenia Straży Granicznej, oceniano poziom wiedzy i predyspozycji proponowanych kandydatów.

Podnoszeniu wiedzy i umiejętności funkcjonariuszy oraz pracowników pionu dydaktycznego Centrum służył system doskonalenia zawodowego w ramach ogólnego systemu doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy i pracowników SG, ustanowionego⁴ zarządzeniem Komendanta Głównego SG, który realizowany był lokalnie w Centrum oraz centralnie w ramach Służby Granicznej. Szkolenie lokalne miało charakter planowy, a proponowane szkolenia były prezentowane zainteresowanym, poprzez zamieszczenie ich na stronie intranetowej jako miesięczne plany szkoleń. Monitorowanie uczestnictwa w szkoleniach przez poszczególnych wykładowców i specjalistów Centrum prowadzone było w Zespole Metodyki Kształcenia.

Na podstawie informacji pozyskanych w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od pięciu wybranych komendantów Oddziałów SG (o największej liczbie zatrudnionych absolwentów Centrum), ustalono, iż pozytywnie oceniają oni poziom wyszkolenia absolwentów i przydatność pozyskanej przez nich wiedzy i umiejętności w służbie granicznej. Komendanci przedstawili równocześnie swoje dalsze oczekiwania w zakresie szkoleń realizowanych w Centrum, które dotyczyły głównie rozszerzenia ich zakresu i nie podważały jakości i rzetelności kształcenia i szkoleń prowadzonych w Centrum.

Z ustaleń kontroli wynika, że Centrum nie posiadało pełnej autonomii w zakresie pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych na prowadzenie działalności. Wydatki finansowe Centrum oraz jego dochody stanowiły część planu finansowego Oddziału, a od 2011 r. ujmowane były w odrębnym załączniku do tego planu. Centrum uczestniczyło jednak w procesie planowania budżetowego Warmińsko-Mazurskiego Oddziału SG.

Z ustaleń kontroli wynika, że dalszej poprawie efektywności wykorzystania środków przez Centrum powinno służyć wprowadzone w Oddziale w 2012 r. planowanie zadaniowe budżetu, z odrębnym wyszczególnieniem zadań dla CSSG. W ocenie NIK będzie to jednak możliwe po osiągnięciu niezbędnego doświadczenia w planowaniu, jak również po wyodrębnieniu w strukturze budżetu

⁴ Zarządzeniem Nr 54 Komendanta Głównego SG z dnia 10 września 2010 r. w sprawie zakresu oraz szczegółowych zasad szkolenia funkcjonariuszy i pracowników SG.

tw. działań i poddziałań związanych ściśle z działalnością szkoleniową, a nie z całościowo traktowaną służbą graniczną jak dotychczas.

Koszty wyszkolenia jednej osoby (funkcjonariusza lub pracownika SG) w Centrum były zróżnicowane w zależności od rodzaju kształcenia. I tak np. w ramach szkolenia podstawowego, koszty szkolenia osób nieposiadających zawodowego wykształcenia w zakresie służb mundurowych lub też innego wykształcenia przydatnego bezpośrednio w służbie granicznej były 2 – 3 krotnie wyższe od kosztów szkolenia osób posiadających takie wykształcenie. W okresie objętym kontrolą wystąpiło również zróżnicowanie kosztów jednostkowych w ramach poszczególnych rodzajów szkoleń. I tak np. o ile w 2009 r. koszt uczestnictwa jednej osoby w kursie oficerskim (tryb zaoczny) wyniósł 1.979 zł, to w 2010 r. wyniósł 2.121 zł, natomiast w 2011 r. - 984 zł. Przyczyną zróżnicowania kosztów jednostkowych w ramach jednorodnych szkoleń było przede wszystkim zróżnicowanie kosztów stałych funkcjonowania Centrum w ww. latach.

W okresie objętym kontrolą Centrum nie było też dysponentem nieruchomości (budynków i obiektów budowlanych oraz ziemnych) służących prowadzeniu działalności dydaktycznej. Było ono użytkownikiem takich obiektów, wyodrębnionych na potrzeby działalności Centrum, będących w trwałym zarządzie Warmińsko-Mazurskiego Oddziału SG. W związku z tym Centrum nie prowadziło żadnych działań związanych bezpośrednio z obrotem tymi nieruchomościami. Prawidłowo natomiast wykonywano obowiązki i korzystano z uprawnień użytkownika, które były określone w porozumieniu zawartym z Warmińsko-Mazurskim Oddziałem SG⁵ i które obejmowały m.in. zapobieganie szkodom w mieniu, zgłaszanie uzasadnionych potrzeb konserwacyjnych do planu konserwacji Oddziału oraz opiniowanie wniosków dotyczących ewentualnego wynajmu bądź dzierżawy nieruchomości lub ich części. Ustalono, że w tym celu w badanym okresie m.in. wykonano lub przystąpiono do wykonania wszystkich zaleceń w stosunku do użytkowanych nieruchomości, które były wynikiem zaleceń inspekcji sanitarnej.

Należy podkreślić, iż porozumienie, o którym mowa wyżej, nie nakładało na Centrum wykonywania obowiązków zarządcy nieruchomości, wynikających z przepisów ogólnych, takich jak: dokonywanie przeglądów nieruchomości, prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych, zgłaszanie wykonywania robót budowlanych,

W latach 2009 – 2011 Referat Nadzoru i Kontroli Centrum zaplanował ogółem 30 kontroli wewnętrznych, z tego 27 problemowych i 3 sprawdzające. Wszystkie te kontrole zostały zrealizowane, a ponadto poza planem przeprowadzono 8 kontroli doraźnych. Na 2012 r. zaplanowano przeprowadzenie 9 takich kontroli, z czego do końca I kwartału żadna z nich nie została jeszcze ukończona. Kontrole obejmujące bezpośrednio działalność dydaktyczną dotyczyły m.in. prowadzenia zajęć zgodnie z planem i harmonogramami, rzetelnego ich ewidencjonowania, punktualnego rozpoczynania i kończenia zajęć oraz właściwego sprawowania nadzoru pedagogicznego. Wnioski

⁵ Porozumienie 135 Komendanta Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej i Komendanta Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie z dnia 8 września 2010 r. w sprawie wydzielania z kompleksu koszarowego Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej w Kętrzynie nieruchomości do dyspozycji Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie

sformułowane na podstawie nielicznych uchybień wykazanych przez te kontrole zostały w wyniku kontroli sprawdzających potwierdzone jako zrealizowane.

W badanym okresie w Centrum przeprowadzono 3 kontrole zewnętrzne, w ty dwie problemowe oraz jedna doraźna. Ostatnia z tych kontroli, której celem było ustalenie przyczyn wypadku mającego miejsce w trakcie zajęć dydaktycznych, wykazała prowadzenie zajęć niezgodne z dokumentacją szkoleniową. Wnioski sformułowane na jej podstawie zostały przez Centrum wykonane.

W powyższym okresie (w 2009 r.) wpłynęła do Centrum jedna skarga na naganne i nieprofesjonalne postępowanie komisji powypadkowej BHP. Skarga została uznana przez ówczesnego Komendanta Centrum za bezzasadną o czym skarżący został bezzwłocznie poinformowany.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Komendantowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwag zawartych w tym wystąpieniu.

Z poważaniem