



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.015.01.2019

gen. bryg. SG Robert Rogoz
Komendant
Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej
ul. Mickiewicza 34
37-700 Przemyśl

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej, ul. Mickiewicza 34, 37-700 Przemyśl (dalej BiOSG lub Oddział)
Kierownik jednostki kontrolowanej	gen. bryg. SG Robert Rogoz, Komendant BiOSG od 24 stycznia 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania komendanta oddziału Straży Granicznej na rzecz realizacji szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy podległych mu jednostek organizacyjnych, w tym podejmowane działania organizacyjne, wydanie stosownych uregulowań wewnętrznych, a także działania w zakresie ewaluacji szkolenia i doskonalenia zawodowego, nadzoru i kontroli.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2019 r. Kontrolą mogą być również objęte dokumenty wytworzone wcześniej lub później, niezbędne dla 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 Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Roman Tadla, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/113/2019 z dnia 4 lipca 2019 r.2. Magdalena Grabowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ112/2019 z dnia 4 lipca 2019 r.3. Marek Sikora, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli LRZ/111/2019 z dnia 4 lipca 2019 r.

(akta kontroli str. 1-7)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Komendanta BiOSG na rzecz realizacji szkolenia i doskonalenia zawodowego podległych mu funkcjonariuszy. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, system szkolenia i doskonalenia zawodowego, funkcjonariuszy BiOSG, pozwalał na prawidłowe przygotowanie ich do wykonywania zadań służbowych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W procesie szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy Oddziału stosowane były zasady określone przez Komendanta Głównego Straży Granicznej. Szczegółowość tych uregulowań nie powodowała konieczności wydawania dodatkowych uregulowań na poziomie Oddziału. Jednak w celu rzetelnego określenia zapotrzebowania na szkolenia kwalifikowane w zakresie szkoły chorążych oraz do mianowania na pierwszy stopień oficerski, a także potrzeb w zakresie doskonalenia zawodowego centralnego i lokalnego, przyjęto i stosowano wewnętrzne, niesformalizowane procedury. Punktem wyjścia były potrzeby wskazywane przez komórki Oddziału. Z uwzględnieniem tych potrzeb składano zapotrzebowania na przeszkolenia i kursy realizowane w ośrodkach szkoleń. Wykorzystywano przyznane limity miejsc. Na kwalifikowane szkolenia podstawowe oraz następujące bezpośrednio po nich szkolenia w zakresie szkoły podoficerskiej, wcieleni do służby kierowani byli niezwłocznie – nie później niż w 21 dniu po wcieleniu. W analizowanych sprawach, służba funkcjonariuszy na zajmowanych przez nich stanowiskach wymagała wiedzy objętej tematyką przeszkoleń i kursów ukończonych w 2019 r.

BiOSG dysponował odpowiednią kadrą do realizacji doskonalenia lokalnego. Według stanu na 30 czerwca 2019 r., służbę w BiOSG pełniło 8 funkcjonariuszy etatowo realizujących zadania w zakresie doskonalenia zawodowego oraz zatrudnionych było 5 pracowników etatowo realizujących takie zadania. Liczną grupę wśród funkcjonariuszy stanowili instruktorzy. Służbę pełniło 170 instruktorów (8,4% ogółu funkcjonariuszy), w tym 102 posiadający uprawnienia państwowe. Instruktorzy posiadali łącznie 221 specjalności, w tym istotne – ze względu na morfologię terenu wzdłuż chronionej granicy – specjalności w zakresie narciarstwa zjazdowego i jazdy konnej.

Oddział posiadał stosowną do realizacji szkoleń bazę dydaktyczną, w tym dwie nowoczesne, spełniające wysokie standardy sale dydaktyczne, zlokalizowane w budynku na terenie Komendy Oddziału, oddanym po remoncie w 2018 r.

Komendant BiOSG zapewnił możliwość dogodnego korzystania z obiektów sportowych, w celu realizacji szkolenia w zakresie wychowania fizycznego, a także ze strzelnic do prowadzenia szkolenia strzeleckiego. Podkreślenia wymaga fakt doprowadzenia do realizacji inwestycji polegającej na budowie – na terenie Komendy Oddziału – własnej, krytej, nowoczesnej, siedmiostanowiskowej strzelnicy, co stworzy bardzo dobre warunki do prowadzenia treningu strzeleckiego. Po jej oddaniu, planowanym do dnia 31 października 2019 r., warunki do organizacji i prowadzenia szkolenia strzeleckiego ulegną zdecydowanej poprawie.

Efektorem rzetelnie prowadzonych szkoleń i treningów strzeleckich oraz zajęć wychowania fizycznego były pozytywne wyniki egzaminów strzeleckich oraz testów sprawności fizycznej. W 2018 r. do testu przystąpiło 1.745 funkcjonariuszy (90,1% liczby funkcjonariuszy podlegających testowi) i wszyscy uzyskali wynik pozytywny. Do egzaminu strzeleckiego przystąpiło 1.765 funkcjonariuszy (90,9% podlegających

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

egzaminowi), a ocenę niedostateczną otrzymało 28 funkcjonariuszy. Strzelanie sprawdzające zaliczyli oni w terminie poprawkowym.

Zapewnione zostało finansowanie potrzeb szkoleniowych. Decyzjami Komendanta BiOSG, plan wydatków na szkolenia funkcjonariuszy, ustalony do kwot wynikających z ustawy budżetowej na 2018 r. i 2019 r. (47.000 zł) został zwiększony w 2018 r. o 27.909,1 zł, a w pierwszym półroczu 2019 r. o 20.000 zł.

W wyniku działań organizacyjnych podjętych przez Komendanta BiOSG zostały ustalone zadania i obowiązki w zakresie nadzoru nad procesem szkolenia i lokalnego doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy. Nadzór taki był prowadzony, pomimo że zasady jego realizacji nie zostały sformalizowane.

W ramach nadzoru nie zostały w pełni wykorzystane możliwości prowadzenia kontroli i realizacji zadań audytowych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli istnieje potrzeba zintensyfikowania działań w tym zakresie, gdyż wyniki kontroli i ustalenia audytu mogą wskazywać kierunki przedsięwzięć prowadzących do uzyskiwania coraz lepszych efektów szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. System szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy

Opis stanu faktycznego

1) Szczegółowe zasady realizacji szkoleń kwalifikowanych oraz doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy Straży Granicznej zostały określone zarządzeniem nr 106 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 19 grudnia 2014 r. *w sprawie zakresu oraz szczegółowych zasad szkolenia funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej*⁴ (dalej zarządzenie nr 106 Komendanta Głównego SG). Komendant BiOSG nie dokonywał analizy funkcjonującego systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego. Wyjaśnił, że w ww. zarządzeniu zostały określone rodzaje, formy i cele szkoleń, wskazano gdzie szkolenia mogą się odbywać, oraz że rozwiązania przyjęte w tym zarządzeniu mają charakter systemowy. Poinformował, że sprawy szkoleniowe, zwłaszcza dotyczące szkoleń realizowanych przez ośrodki szkolenia, omawiane były na spotkaniach organizowanych przez Sekcję Szkolenia Wydziału Kadr i Szkolenia BiOSG z wyznaczonymi osobami z placówek oraz wydziałów Oddziału. Na spotkaniach zwracano szczególną uwagę na analizę spełniania wymogów przez funkcjonariuszy typowanych do udziału w szkoleniach.

(akta kontroli str. 8-12)

2) Decyzjami wydanymi w okresie objętym kontrolą, Komendant BiOSG określił sposób zorganizowania i przeprowadzenia strzelania sprawdzającego⁵ oraz testu sprawności fizycznej⁶. Zatwierdził instrukcję prowadzenia dziennika zajęć w ramach

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Dz. Urz. KGSG poz. 133 ze zm.

⁵ Decyzja 155/18 Komendanta BiOSG z dnia 1 sierpnia 2018 r. w sprawie zorganizowania i przeprowadzenia strzelania sprawdzającego dla funkcjonariuszy w służbie stałej i przygotowawczej BiOSG, oraz Wydziału Zamiejscowego w Przemysłu Biura Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej oraz Wydziału IV Lotniczego z siedzibą w Hawnikach k/Przemysłu Zarządu Granicznego Komendy Głównej Straży Granicznej.

⁶ Decyzja nr 156/18 Komendanta BiOSG z dnia 1 sierpnia 2018 r. w sprawie powołania komisji w celu zorganizowania i przeprowadzenia testu sprawności fizycznej funkcjonariuszy w służbie stałej i przygotowawczej BiOSG, oraz Wydziału Zamiejscowego w Przemysłu Biura Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej oraz Wydziału IV Lotniczego z siedzibą w Hawnikach k/Przemysłu Zarządu Granicznego Komendy Głównej Straży Granicznej.

lokalnego doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy oraz zatwierdzał miesięczne plany tego doskonalenia w Komendzie Oddziału i w placówkach.

Komendant BiOSG nie wydawał innych wewnętrznych uregulowań w zakresie realizacji szkoleń i doskonalenia zawodowego. Wyjaśnił, że w zarządzeniu nr 106 Komendanta Głównego SG *wskazane są obszary o charakterze priorytetowym w działalności szkoleniowej. Zarządzenie to w sposób wystarczający określa zasady szkolenia funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej, w związku z czym nie ma potrzeby doprecyzowania powyższej tematyki aktami wewnętrznymi przez Komendanta BiOSG. W zarządzeniu tym wskazano jak mają być prowadzone szkolenia, kto odpowiada za poszczególne szkolenia oraz jakie należy spełnić wymogi przy organizacji szkoleń lokalnych, za których organizację odpowiada Komendant BiOSG. Dokument ten określa również system szkolenia centralnego.*

Komendant BiOSG w wyjaśnieniach wskazał także na inne dokumenty, wydane przez Komendanta Głównego SG, regulujące sprawy szkoleniowe⁷.

(akta kontroli str. 8-33)

3) W BiOSG nie zostały opracowane, w formie pisemnej, zasady określania potrzeb szkoleniowych funkcjonariuszy. Według przyjętej metody, zapotrzebowania na szkolenia specjalistyczne i kursy doskonalące określone były przez poszczególne komórki wewnętrzne Oddziału, po przedstawieniu – przez ośrodki szkolenia – oferty doskonalenia zawodowego. Analiza potrzeb zgłoszonych przez te komórki dokonywana była przez Wydział Kadr i Szkolenia, a następnie przez naczelników wydziałów merytorycznych (Wydziału: Granicznego, Operacyjno-Śledczego, ds. Cudzoziemców). Zapotrzebowania, wraz ze zgłoszonymi uwagami, przekazywane były do Komendanta BiOSG. Zatwierdzenie potrzeb poprzedzane było kolejną analizą dokonywaną przez Komendanta i jego zastępców.

(akta kontroli str. 8-12, 34-69, 82-116)

Komórki wewnętrzne BiOSG zgłosiły potrzebę przyznania 1.595 miejsc na szkolenia specjalistyczne i kursy doskonalące, realizowane w 2018 r. w ramach doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy. Do ośrodków szkolenia zgłoszono potrzebę przyznania 1.664 miejsc, ponieważ uwzględniono też potrzeby określone przez pionów merytorycznych Komendy Głównej SG, w ramach modelu szkolenia funkcjonariuszy. Na szkolenia i kursy przyznano Oddziałowi łącznie 1.633 miejsca, a wykorzystano 1.600 miejsc.

Na 2019 r. komórki Oddziału zgłosiły potrzebę przyznania 897 miejsc. Do ośrodków szkolenia przekazano zapotrzebowania na ogółem 968 miejsc. Uwzględniono w nich dodatkowo potrzeby określone przez Komendanta i pionów merytorycznych BiOSG. Na kursy i szkolenia przyznano Oddziałowi 1.055 miejsc, w tym na szkolenia i kursy organizowane do 30 czerwca 2019 r. – 764 miejsca. Różnica pomiędzy liczbą przyznaczonych a zapotrzebowanych miejsc wynikała z uwzględnienia, w ramach miejsc przyznaczonych, potrzeb zgłoszonych przez pionów merytorycznych Komendy Głównej SG (w 2018 r. potrzeby te zostały uwzględnione w ramach zgłoszeń dokonanych przez BiOSG). Do końca I półrocza 2019 r. wykorzystano 729 miejsc.

Różnica pomiędzy liczbą miejsc przyznaczonych a wykorzystanych, w 2018 r. oraz w I półroczu 2019 r., spowodowana była rezygnacjami ze szkoleń i kursów,

⁷ Zarządzenie nr 45 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 6 lipca 2012 r. w sprawie organizacji i prowadzenia strzelania z broni strzeleckiej w Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG poz. 40 ze zm.), Zarządzenie nr 76 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów zajęć z wychowania fizycznego lub zajęć sportowych realizowanych w jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG Nr 13, poz. 62 ze zm.), Zarządzenie nr 75 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie wymagań jakie powinny spełniać osoby prowadzące, z funkcjonariuszami Straży Granicznej, zajęcia z zakresu wychowania fizycznego lub zajęcia sportowe (Dz. Urz. KGSG Nr 13, poz. 61 ze zm.)

w związku z realizacją ważnych zadań służbowych, odwołaniem szkoleń lub zdarzeniami losowymi powodującymi nieobecność funkcjonariuszy w pracy.

(akta kontroli str. 117-118)

Komendant BiOSG, zarówno na 2018 r. jak i 2019 r., określił potrzebę przydziału 50 miejsc na szkolenia w zakresie szkoły chorążych oraz 10 miejsc na przeszkolenia specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień oficerski. Wyjaśnił, że *podstawą określania liczby miejsc, na przeszkolenie specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień oficerski oraz na szkolenie w zakresie szkoły chorążych, jest analiza dokonywana wspólnie z Naczelnikiem Wydziału Kadr i Szkolenia w obecności Głównego Księgowego BiOSG. Podczas określania liczby miejsc Komendant BiOSG bierze pod uwagę ukończenie poszczególnych komórek wewnętrznych BiOSG w funkcjonariuszy posiadających odpowiedni stopień „chorążacki” lub „oficerski”, potrzeby komórek wewnętrznych w mianowaniu funkcjonariuszy na poszczególne stopnie. Określając potrzeby szkoleniowe Komendant bierze pod uwagę osoby, które już zajmują stanowiska służbowe a nie mają odpowiedniego stopnia oraz skutki finansowe dla BiOSG, jakie spowoduje skierowanie na kurs/przeszkolenie określonej liczby funkcjonariuszy.*

(akta kontroli str. 119-124, 184-188)

Decyzjami Dyrektora Biura Kadr i Szkolenia Komendy Głównej SG, dla Oddziału przyznano po 10 miejsc na przeszkolenia specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień oficerski, których rozpoczęcie planowano w 2018 r. i 2019 r. Na podstawie propozycji przedstawionych przez kierowników komórek organizacyjnych BiOSG, Wydział Kadr i Szkolenia Oddziału sporządził wykaz – odpowiednio – 16 i 33 kandydatów na takie przeszkolenia. Ostateczne decyzje o skierowaniu na szkolenia podejmowane były przez Komendanta BiOSG. W 2018 r. na przeszkolenie specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień oficerski skierowano 10 funkcjonariuszy, zgodnie z limitem przyznaczonych miejsc. W dniu 3 stycznia 2019 r. został sporządzony wykaz 10 kandydatów do udziału w takim przeszkoleniu w 2019 r. Biuro Kadr i Szkolenia Komendy Głównej SG poinformowało o zakwalifikowaniu 6 funkcjonariuszy. Termin szkolenia – 31 sierpnia 2019 r. – 31 stycznia 2020 r.

W sprawie zakwalifikowania mniejszej liczby funkcjonariuszy niż liczba przyznaczonych miejsc, Komendant BiOSG wyjaśnił, że w § 21 pkt 9 zarządzenia nr 106 Komendanta Głównego SG zawarto warunek uzyskania pozytywnej oceny końcowej, z zarządzonych testów lub badań, przez kierowanych na przeszkolenie specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień oficerski z pominięciem postępowania kwalifikacyjnego. *Komendant Główny SG, poleceniem z dnia 15 stycznia 2019 r., zarządził przeprowadzenie – do 31 lipca 2019 r. – czynności oceniającej w postaci badania psychofizjologicznego wobec 10 funkcjonariuszy Bieszczadzkiego Oddziału SG. Ostateczną listę funkcjonariuszy zakwalifikowanych przez Komendanta Głównego do udziału w przeszkoleniu przedstawiono w piśmie z dnia 22 lipca 2019 r.*

(akta kontroli str. 166-188, 205-207)

Na szkolenia w zakresie szkoły chorążych, organizowane w 2018 r., przyznano Oddziałowi 40 miejsc, a na organizowane w 2019 r. – 50 miejsc. W związku z informacjami Biura Kadr i Szkolenia Komendy Głównej SG o możliwości zorganizowania (w 2019 r.) szkoleń dla większej liczby funkcjonariuszy, Komendant Oddziału wystąpił o dodatkowy limit 15 miejsc. Łącznie dla BiOSG przyznano 65 miejsc na takie szkolenia. Wydział Kadr i Szkolenia utworzył wykaz 101 kandydatów do udziału w takich szkoleniach organizowanych w 2018 r. oraz 80 – do udziału w szkoleniach w 2019 r. Funkcjonariusze wytypowani przez Komendanta BiOSG, w liczbie zgodnej z przyznanym limitem na 2018 r., odbyli szkolenia w okresie od

2 lutego do 30 listopada 2018 r. Do końca pierwszego półrocza 2019 r., na szkolenia skierowano 41 funkcjonariuszy wytypowanych przez Komendanta BiOSG. Termin zakończenia ostatniego ze szkoleń dla pozostałych 24 funkcjonariuszy ustalono na dzień 27 listopada 2019 r.

(akta kontroli str. 123-165, 184-204)

4) Wydatki na szkolenie i doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy klasyfikowane były w BiOSG według zasad określonych w decyzji Dyrektora Biura Finansów Komendy Głównej Straży Granicznej⁸. Decyzją tą ustalono 10 grup wydatków, w tym grupę wydatków na szkolenia i wychowanie (grupa 8). W ramach tej grupy wyszczególniono wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane funkcjonariuszom; nagrody i wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń; wynagrodzenia bezosobowe; różne opłaty i składki; podatek od towarów i usług; szkolenia członków korpusu służby cywilnej; szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej; wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych; odrębnie klasyfikowane wydatki na zakup: materiałów i wyposażenia; leków, wyrobów medycznych i produktów biobójczych; pomocy naukowych, dydaktycznych i książek; sprzętu i uzbrojenia; usług remontowych; usług obejmujących tłumaczenia; usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii; pozostałych usług.

W okresie objętym kontrolą, wydatki na szkolenia funkcjonariuszy wynosiły 146.570,89 zł, z czego w 2018 r. – 118.716,3 zł, a w I półroczu 2019 r. – 27.854,59 zł. Zostały poniesione na zakup usług pozostałych (usług w zakresie szkolenia) i związane były głównie z wynajmem obiektów w celu przeprowadzenia szkoleń oraz ćwiczeń, a także szkoleniami językowymi finansowanymi z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji.

(akta kontroli str. 8-12, 208-222)

5) W BiOSG nie zostały opracowane zasady ewaluacji realizowanych szkoleń i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy. Komendant BiOSG wyjaśnił, że *zarządzenie nr 106 nie przewiduje prowadzenia ewaluacji na poziomie doskonalenia lokalnego prowadzonego w oddziałach SG. Proces ewaluacji realizują ośrodki szkolenia poprzez ewaluację odroczoną, skierowaną do uczestników szkoleń specjalistycznych i kursów doskonalących.*

Komendant BiOSG wskazał na następujące działania realizowane przez Oddział, które – jego zdaniem – zawierały elementy ewaluacji: analizę planów doskonalenia zawodowego komórek wewnętrznych BiOSG, dokonywaną przez Sekcję Szkolenia; analizę sprawozdań z realizacji doskonalenia; przeprowadzenie – we wrześniu i październiku 2018 r. oraz w styczniu i lutym 2019 r. – testów sprawności fizycznej funkcjonariuszy BiOSG; przeprowadzanie – w okresie od 1 września 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. – oceny (w formie egzaminów) wyszkolenia strzeleckiego funkcjonariuszy. W sporządzonych protokołach podano wyniki testów i egzaminów oraz zawarto wnioski do uwzględnienia podczas szkolenia oraz przy organizacji kolejnych sprawdzianów.

(akta kontroli str. 8-26, 66-87)

6) W okresie objętym kontrolą, wszystkie szkolenia w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy medycznej oraz egzaminy recertyfikacyjne z ratownictwa medycznego organizowane były w Ośrodku Szkolenia Specjalistycznego SG w Lubaniu, przez koordynatora ratownictwa medycznego z tego ośrodka. Na 2018 r. BiOSG zgłosił potrzebę przeszkolenia w tym zakresie 27 osób, a na 2019 r. – 24 osób.

⁸ Decyzja nr 27 z dnia 25 czerwca 2018 r. w sprawie klasyfikacji analitycznej wydatków budżetowych w Straży Granicznej na potrzeby planowania, sprawozdawczości oraz analiz (przepis niepublikowany)

Komendant BiOSG wyjaśnił: Zgodnie z § 42 ust. 1 zarządzenia nr 106 Komendanta Głównego SG, doskonalenie centralne organizują i prowadzą ośrodki szkolenia. Szkolenia z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz egzaminy recertyfikacyjne z zakresu ratownictwa medycznego uwzględnione są w harmonogramie doskonalenia Ośrodka Szkoleń Specjalistycznych w Lubaniu na dany rok kalendarzowy i są przez niego realizowane w ramach przydzielonego danej jednostce organizacyjnej limitu miejsc. Ośrodek szkolenia posiada wymaganą kadre dydaktyczną do przeprowadzenia wymienionego szkolenia. (...) Doskonalenie centralne może być również prowadzone w jednostkach organizacyjnych SG. Działania takie podejmowane są w przypadku wystąpienia w ciągu danego roku dodatkowych potrzeb szkoleniowych w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy (potrzeby j. o. przewyższają limit miejsc przydzielony w ośrodku szkolenia) i brak jest możliwości przeszkolenia dodatkowych osób w ośrodku w związku z ograniczeniami logistycznymi i dydaktycznymi. Organizacja kwalifikowanej pierwszej pomocy w BiOSG wymaga przyjazdu koordynatora wraz z kadre dydaktyczną SG. (...) Takie rozwiązanie możliwe jest do realizacji doraźnie, jeżeli kadra dydaktyczna nie prowadzi zajęć w ośrodku.

(akta kontroli str. 8-12, 223-225)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W BiOSG szkolenie i doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy realizowano zgodnie z zasadami ustalonymi w zarządzeniach Komendanta Głównego SG. Z uwagi na szczegółowość tych uregulowań i ich systemowy charakter nie wydano regulacji w tym zakresie na poziomie Oddziału, a także nie dokonywano analizy systemu określonego w tych zarządzeniach. Zgodnie z ustalonymi lecz niesformalizowanymi procedurami ustalano potrzeby w zakresie szkoleń oraz typowano funkcjonariuszy do udziału w szkoleniach kwalifikowanych i doskonaleniu centralnym. Wykorzystywano przyznany limit miejsc na szkolenia centralne – nieznaczny poziom niewykorzystania limitu (w 2018 r. – 2%, w pierwszym półroczu 2019 r. – 4,6%) wynikał z konieczności realizacji ważnych zadań służbowych przez wytypowanych funkcjonariuszy lub ze zdarzeń losowych.

OBSZAR

2. Kadra dydaktyczna i instruktorska, programy szkolenia i infrastruktura

Opis stanu
faktycznego

1) W okresie objętym kontrolą, stan liczbowy osób na stanowiskach wykonawczych, etatowo realizujących zadania w zakresie szkolenia i doskonalenia zawodowego w BiOSG, był następujący:

- w dniu 1 stycznia 2018 r. oraz 31 grudnia 2018 r. – 17 osób, z czego 11 funkcjonariuszy i 6 pracowników cywilnych;
- w dniu 30 czerwca 2019 r. – 13 osób, z czego 8 funkcjonariuszy i 5 pracowników cywilnych.

Komendant BiOSG wyjaśnił, że zmniejszenie zatrudnienia pracowników etatowo realizujących zadania w zakresie szkolenia i doskonalenia zawodowego było spowodowane zmianami organizacyjnymi wprowadzonymi przez Komendanta

Głównego SG⁹, polegającymi na dostosowaniu struktury Posterunku Straży Granicznej (PSG) w Krościenku do struktur innych PSG. W wyniku tych zmian, w PSG w Krościenku został zlikwidowany Referat Kadrowo-Szkoleniowy funkcjonujący w ramach Zespołu do spraw Obsługi. *Doskonalenie lokalne w PSG realizują funkcjonariusze, którzy pełnią służbę i są wyznaczani do prowadzenia zajęć. Takie rozwiązanie nie odbywa się ze szkodą dla realizacji zadań służbowych, w tym doskonalenia zawodowego w PSG. W związku z tym nie podejmujemy działań w celu uzupełnienia stanu zatrudnienia w zlikwidowanej komórce.*

Według stanu w dniu 1 stycznia 2018 r., zadania w zakresie szkolenia i doskonalenia zawodowego nieetatowo realizowało 611 osób, 31 grudnia 2018 r. – 608 osób, 30 czerwca 2019 r. – 660 osób.

(akta kontroli str. 226-231, 253-254)

Według stanu na 1 stycznia oraz 31 grudnia 2018 r. osiem spośród 17 osób etatowo realizujących zadania w zakresie szkolenia i doskonalenia zawodowego posiadało wykształcenie wyższe magisterskie (siedmiu funkcjonariuszy, jeden pracownik), jedna osoba posiadała wykształcenie wyższe inżynierskie (pracownik), cztery osoby – wykształcenie wyższe licencjackie (trzech funkcjonariuszy, jeden pracownik), po dwie osoby – wykształcenie średnie ogólne (jeden funkcjonariusz, jeden pracownik) oraz wykształcenie średnie techniczne (pracownicy). Według stanu na 30 czerwca 2019 r., sześć spośród 13 osób, etatowo realizujących ww. zadania, posiadało wykształcenie wyższe magisterskie (pięciu funkcjonariuszy, jeden pracownik), jedna osoba – wykształcenie wyższe inżynierskie (pracownik), trzy osoby – wykształcenie wyższe licencjackie (dwóch funkcjonariuszy, jeden pracownik), dwie osoby wykształcenie średnie techniczne (pracownicy), jedna osoba – wykształcenie średnie ogólne (funkcjonariusz).

(akta kontroli str. 226-227)

2) Według stanu na 1 stycznia 2018 r., w BiOSG pełniło służbę 174 instruktorów posiadających ogółem 224 specjalności. Na koniec 2018 r. służbę pełniło 168 instruktorów posiadających 218 specjalności, a w dniu 30 czerwca 2019 r. – 170 instruktorów posiadających 221 specjalności. Najliczniejsze grupy stanowili instruktorzy o specjalności wychowania fizycznego (według stanów w ww. dniach – odpowiednio – 94, 90, 89 instruktorów o takiej specjalności) oraz instruktorzy o specjalności strzeleckiej (odpowiednio 62, 57 oraz 58 instruktorów). W BiOSG służbę pełnili także instruktorzy o specjalności: ratownictwo medyczne, sporty walki, taktyka i technika interwencji, narciarstwo zjazdowe, jazda konna, pływanie. Spośród instruktorów pełniących służbę w dniu 30 czerwca 2019 r., 102 posiadało uprawnienia państwowe, a 29 uprawnienia wewnętrzne. Wszyscy instruktorzy byli funkcjonariuszami BiOSG.

(akta kontroli str. 253-254)

3) Siedmiu funkcjonariuszy etatowo realizujących zadania w zakresie szkolenia i doskonalenia zawodowego, zadania takie wykonywało w całym okresie objętym kontrolą. W okresie tym nie uległy zmianie ich kwalifikacje i wykształcenie. Wykształcenie wyższe magisterskie posiadało czterech spośród nich, dwóch – wykształcenie wyższe licencjackie, jeden – wykształcenie średnie. Uprawnienia instruktorów posiadało czterech spośród tych funkcjonariuszy: dwóch funkcjonariuszy – uprawnienia instruktora strzelectwa sportowego, jeden funkcjonariusz – instruktora piłki siatkowej, jeden funkcjonariusz – uprawnienia

⁹ Zmiany wprowadzone zarządzeniem nr 21 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 31 maja 2019 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie organizacji i etatów jednostek organizacyjnych Straży Granicznej (zarządzenie niepublikowane)

instruktora ochrony lotnictwa cywilnego dla funkcjonariuszy i pracowników SG zajmujących się kynologią służbową oraz uprawnienia instruktora jazdy konnej.

W okresie od 1 lipca 2018 r. do 30 czerwca 2019 r., dziewięciu funkcjonariuszy zostało delegowanych do czasowego pełnienia służby w ośrodkach szkolenia SG. Dwoje delegowanych etatowo realizowało w BiOSG zadania w zakresie szkolenia i doskonalenia zawodowego. Posiadali oni kwalifikacje uzasadniające ich delegowanie celem wykonywania zadań określonych w rozkazach personalnych wydanych przez Komendanta Głównego SG¹⁰. W dniu następującym po okresie delegowania zostali oni przeniesieni celem pełnienia służby w ośrodkach. Pięciu delegowanych funkcjonariuszy posiadało uprawnienia instruktorów. Troje spośród nich posiadało kwalifikacje uzasadniające delegowanie¹¹, a dwóch funkcjonariuszy – posiadających przeszkolenie specjalistyczne instruktorsko-metodyczne z zakresu działań minersko-pirotechnicznych – delegowano w celu zachowania ciągłości tych uprawnień poprzez prowadzenie zajęć w ośrodkach szkolenia¹². Delegowany został także funkcjonariusz posiadający kwalifikacje zawodowe z zakresu kontroli dokumentów i wykrywania fałszerstw dokumentów oraz funkcjonariusz, który odbył kurs pedagogiczny dla instruktorów praktycznej nauki zawodów. Funkcjonariuszy tych, a także dwóch funkcjonariuszy posiadających uprawnienia instruktorów¹³, po okresach delegowania przeniesiono do pełnienia służby w ośrodkach szkolenia.

(akta kontroli str. 232-251)

4) Według stanu na 30 czerwca 2019 r. bazę kwaterunkową BiOSG stanowiły 82 sale sypialne o łącznej liczbie 195 miejsc noclegowych. Oddział dysponował 19 salami dydaktycznymi o łącznej liczbie 648 miejsc. Korzystał ponadto z 8 sal wykładowych Zakładu Obsługi Przejść Granicznych w Korczowej (ZOPG), posiadających łącznie 394 miejsca. BiOSG wyposażony był w następujący, zasadniczy sprzęt naukowo-dydaktyczny: 1 kamerę video, 4 magnetowidy, 26 komputerów (w tym 3 stanowiące mienie ZOPG), 2 ściany dydaktyczne, 1 rzutnik do foliogramów, 32 projektory wizyjne (w tym 4 ZOPG), 2 wizualizery (w tym 1 ZOPG), 10 urządzeń nagłaśniających (w tym 2 ZOPG), 3 telewizory. W celu realizacji doskonalenia zawodowego wykorzystywano ponadto: tablice interaktywne, ekrany projekcyjne, prezentery, wskaźniki laserowe, tablice flipchart, kamery go-pro, tablety, tablice magnetyczne, magnetofony, dalmierz laserowy.

Od 2017 r. w BiOSG funkcjonuje punkt biblioteczny, w którym zgromadzono 545 fachowych woluminów oraz 105 tytułów fachowych czasopism.

(akta kontroli str. 252-261)

W celu realizacji szkoleń strzeleckich BiOSG korzystał z siedmiu strzelnic innych podmiotów: jednej strzelnicy krytej¹⁴ posiadającej 12 stanowisk strzeleckich na 2 osiach do 25 m, a także sześciu strzelnic odkrytych¹⁵, posiadających łącznie

¹⁰ Delegowany do Ośrodka Szkoleń Specjalistycznych SG, celem wsparcia realizacji zadań w Zakładzie Zabezpieczenia Działań, posiadał uprawnienia instruktora rekreacji ruchowej – zespołowe gry sportowe, wspinaczka skałkowa, samoobrona; instruktora sportu – piłka siatkowa, piłka nożna, tenis ziemny, strzelectwo sportowe; instruktora paralizatora elektrycznego i pałki wielofunkcyjnej. Delegowana do Centrum Szkolenia SG, celem wsparcia procesu dydaktycznego prowadzonego przez Zakład Wychowania Fizycznego i Działań Specjalnych, ukończyła studia na akademii wychowania fizycznego (licencjat) i posiadała uprawnienia instruktora sportu – strzelectwo sportowe.

¹¹ Delegowano 2 ratowników medycznych celem prowadzenia zajęć w ramach kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz 1 funkcjonariusza posiadającego uprawnienia instruktora sportu – strzelectwo sportowe.

¹² Zgodnie z § 6 zarządzenia nr 75 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 13 października 2009 r. w sprawie szkolenia w zakresie działań minersko-pirotechnicznych oraz uzyskiwania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej uprawnień w tym zakresie (Dz. Urz. KGSG Nr 12, poz. 74 ze zm.)

¹³ Instruktora strzelectwa oraz ratownika medycznego

¹⁴ Strzelnica Hotelu „Arlamów”

¹⁵ Strzelnice: LOK w Przemyślu, Koła Łowieckiego „Gawra” w Lutowiskach, LOK w Żołyni, Ośrodka Strzelectwa Myśliwskiego w Borze k/Głogowa Małopolskiego, Ośrodka Szkolenia Poligonowego Wojsk Lądowych – Dęba (dwie strzelnice)

78 stanowisk strzeleckich, w tym 22 stanowiska na osiach do 25 m oraz 56 stanowisk na osiach powyżej 25 m. Wyposażeniem dydaktycznym, wykorzystywanym do tych szkoleń, były szkoleniowe pistolety pneumatyczne (5 sztuk) oraz systemy szkolenia strzeleckiego MANTIZ (6 systemów).

Bazę sportową i treningową BiOSG stanowiły dwa boiska do siatkówki plażowej oraz dziewięć siłowni posiadających łącznie 97 stanowisk. Oddział korzystał z bazy sportowej innych podmiotów:

- 13 hal sportowych¹⁶, w których urządzono łącznie 19 boisk do koszykówki lub siatkówki oraz 14 boisk do halowej piłki nożnej;
- 1 siłowni¹⁷ posiadającej 7 stanowisk;
- 3 basenów krytych¹⁸ posiadających łącznie 20 torów o długości 25 metrów;
- 7 obiektów odkrytych¹⁹, w których urządzono 7 boisk do piłki nożnej oraz 12 boisk do siatkówki i koszykówki.

(akta kontroli str. 252-315, 984-992)

W okresie objętym kontrolą BiOSG realizował dwa zadania inwestycyjne mające związek ze szkoleniami i doskonaleniem zawodowym funkcjonariuszy: *Budowę strzelnicy pistoletowej w miejscowości Przemyśl* oraz *Rozbudowę i nadbudowę budynku klubowego i administracyjno-internatowego nr 25 na terenie kompleksu zamkniętego Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej*. Umowa o wykonanie robót związanych z budową strzelnicy – za kwotę 8.018.920,40 zł, w terminie do 31 października 2019 r. – została zawarta 23 sierpnia 2018 r. W okresie przeprowadzania kontroli na terenie BiOSG powstawała strzelnica o powierzchni użytkowej 1.082,5 m², w tym hala strzelań o powierzchni użytkowej 357,5 m², o osi 25 m, posiadająca 7 stanowisk ze stałą oraz zmienną linią otwarcia ognia, ze zmienną linią celów oraz możliwością prowadzenia szkoleń dynamicznych. Strzelnicę zaprojektowano do prowadzenia strzelań: według wytycznych programowych Policji, agencji ochrony, sportowo-rekreacyjnych, zawodów strzeleckich, egzaminów strzeleckich licencyjnych dla pracowników ochrony I i II stopnia oraz treningów indywidualnych i grupowych w strzelaniach bojowych, dynamicznych i sportowych. Założono, że pełnić będzie ona funkcje obiektu dydaktycznego do prowadzenia treningu strzeleckiego z użyciem, między innymi, broni pneumatycznej kaliber 4,5 mm i 5,5 mm (śrut); broni sportowej bocznego zapłonu kaliber 5,6 mm; broni pistoletowej krótkiej centralnego zapłonu kaliber do 11,43 mm włącznie; pistoletowej maszynowej kaliber do 10 mm włącznie; ze strzelb gładkolufowych do kaliber 12/76 oraz karabinów i karabinków kaliber do 7,62 mm włącznie, amunicją o energii początkowej do 3.500 J.

Budowa strzelnicy finansowana było ze środków *Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017 – 2020*. Do 30 czerwca 2019 r. na zadanie to poniesiono wydatki w wysokości 3.232.687,94 zł, z czego: w 2013 r. – 2.000 zł (na wykonanie mapy do celów projektowych – niefinansowane ze środków ww. programu); w 2017 r. – 340.170,99 zł; w 2018 r. – 1.465.800 zł; w I półroczu 2019 r. – 1.861.669,95 zł.

W wyniku przebudowy budynku nr 25 rozbudowana została baza kwaterunkowa i dydaktyczna oraz powstała sala ćwiczeń. Zadanie realizowane było w latach

¹⁶ Szkoły Podstawowej w Horyńcu Zdroju, Olszanicy; Zespołu Szkół w Czarnej, Huwnikach, Ustrzykach Dolnych, Lubaczowie i Cisnej, hala sportowa w Lutowiskach, Radymnie i Medyce; Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sanoku; Przemyskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Przemyślu; Departamentu Infrastruktury MON w Rzeszowie

¹⁷ Siłownia w hali sportowej w Radymnie

¹⁸ Basen w Centrum Rehabilitacji Rolników KRUS w Horyńcu Zdroju, basen w Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji w Sanoku, Kryta Pływalnia Przemyskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Przemyślu

¹⁹ W Horyńcu Zdroju, Stuposianach, Czarnej, Cisnej, Przemyślu, Krowicy, Lubaczowie

2007-2018. Całkowity koszt zadania wynosił 2.164.083,27 zł. Wydatki poniesione w okresie objętym kontrolą (w 2018 r.) wynosiły 949.410 zł i zostały sfinansowane w ramach ww. programu.

(akta kontroli str. 316-324)

5) Analiza potencjału szkoleniowego dokonywana była na podstawie rocznych sprawozdań z realizacji doskonalenia zawodowego w poszczególnych komórkach wewnętrznych Oddziału. W sprawozdaniach tych – oprócz wykazania tematów i liczb godzin zajęć, liczb przeszkolonych funkcjonariuszy oraz określenia podmiotu realizującego zajęcia – zamieszczano wykazy funkcjonariuszy posiadających uprawnienia do prowadzenia zajęć z wychowania fizycznego i zajęć sportowych; przedstawiano zapotrzebowania na techniczne środki audiowizualne, sprzęt szkoleniowy, sportowy i kulturalno-oświatowy; proponowano tematy zajęć w ramach doskonalenia zawodowego w następnym roku.

W BiOSG prowadzony był na bieżąco wykaz instruktorów z określeniem posiadanych przez nich specjalności i komórki organizacyjnej, w której pełnili służbę. Na jego podstawie wyznaczano instruktorów do prowadzenia treningów strzeleckich oraz zajęć z wychowania fizycznego. Prowadzony był także wykaz sprzętu używanego do zajęć w ramach doskonalenia zawodowego, jakim dysponowały poszczególne komórki wewnętrzne BiOSG.

Komendant Oddziału wyjaśnił: *Sekcja szkolenia jest w stałym kontakcie z Wydziałem Techniki i Zaopatrzenia, który odpowiada za miejsca noclegowe w całym Bieszczadzkiem Oddziale Straży Granicznej. W przypadku organizacji przedsięwzięć szkoleniowych, w których uczestniczą funkcjonariusze kilku placówek i jest to przedsięwzięcie kilkudniowe, funkcjonariusze są kwaterowani w pokojach służbowych. W przypadku szkoleń lokalnych bierzemy pod uwagę liczbę miejsc w salach wykładowych oraz posiadaną infrastrukturę, z której musimy skorzystać podczas szkolenia w PSG – na tej podstawie dobierane jest miejsce szkolenia. Analizujemy możliwości dojazdu lub zakwaterowania funkcjonariuszy z sąsiednich PSG.*

(akta kontroli str. 325-334)

6) W projektach budżetów BiOSG na 2018 r. oraz na 2019 r. określono, że wydatki na szkolenia funkcjonariuszy – ustalone w ramach limitów wydatków wynikających z ustaw budżetowych, odpowiednio na 2017 r. oraz na 2018 r. – wyniosą 47.000 zł. W trakcie opracowywania projektów planów wydatków, Komendant BiOSG zgłosił dodatkowe potrzeby na usługi w zakresie szkolenia: na 2018 r. w wysokości 52.000 zł, a na 2019 r. w wysokości 50.000 zł. Uzasadnił je koniecznością wynajmu strzelnic i sal gimnastycznych oraz organizacją zawodów sportowych, niezbędnych w szkoleniu funkcjonariuszy. Ustalony przez Komendanta Głównego SG projekt budżetu na 2018 r. oraz na 2019 r., w zakresie wydatków bieżących jednostki (§ 4000), nie uwzględniał dodatkowych potrzeb w zakresie szkolenia. W projekcie planów finansowych na te lata, wydatki na szkolenia funkcjonariuszy określono w wysokościach 47.000 zł.

W trakcie 2018 r. plan wydatków na szkolenia funkcjonariuszy zwiększono o 71.718,1 zł (do kwoty 118.718,1 zł), z czego w wyniku:

- korekty budżetu dokonanej przez Komendanta Głównego SG, polegającej między innymi na zwiększeniu planu wydatków w § 4000 o 2.264.000 zł, z której to kwoty Komendant BiOSG na szkolenia funkcjonariuszy przeznaczył 52.000 zł;
- korekty budżetu dokonanej przez Komendanta Głównego SG, w związku z przyznaniem, przez Ministra Finansów, środków z rezerwy celowej na *Wzmocnienie kompetencji i kwalifikacji Straży Granicznej w obszarze powrotów*

(szkolenia językowe) – zadanie realizowane w ramach Funduszu azylu, migracji i integracji na lata 2014 – 2020 – zwiększenie o 43.809 zł;

– przeniesień dokonanych przez Komendanta BiOSG w ramach wydatków planowanych w grupie § 4000 – zmniejszenie per saldo o 24.090,9 zł.

W 2018 r. wydatki na szkolenia funkcjonariuszy wyniosły 118.716,30 zł (100% planu po zmianach).

Do dnia 30 czerwca 2019 r. plan wydatków na szkolenia funkcjonariuszy zwiększono o 20.000 zł (do kwoty 67.000 zł). Decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji budżet BiOSG zwiększono – między innymi – w § 4000 o kwotę 2.264.000 zł, z czego Komendant BiOSG przeznaczył na szkolenia funkcjonariuszy kwotę 20.000 zł. W I półroczu 2019 r. wydatki na te szkolenia wykonano w wysokości 27.854,59 zł (41,6% planu po zmianach).

(akta kontroli str. 335-441)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba kontroli pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie.

3. Realizacja szkolenia i doskonalenia zawodowego

Opis stanu
faktycznego

1) W latach 2018 – 2019 (do 30 czerwca), w wyniku zakończenia postępowania kwalifikacyjnego, dokonano naboru 113 osób do BiOSG. Do służby zostały wcielone osoby, które stosowne dokumenty złożyły w okresie od 28 marca 2017 r. do 29 stycznia 2019 r. Na szkolenia podstawowe oraz następujące bezpośrednio po nich szkolenia podoficerskie, 69 osób zostało skierowanych w 14 lub 15 dniu po dniu wcielenia do służby, a 44 osoby w 21 dniu po wcieleniu. Osoby wcielone do służby w dniu:

- 28 lutego 2018 r. skierowano na szkolenia w dniu 14 marca 2018 r. (20 osób);
- 18 czerwca 2018 r. – w dniu 2 lipca 2018 r. (30 osób);
- 29 października 2018 r. – w dniu 13 listopada 2018 r. (12 osób);
- 17 grudnia 2018 r. – w dniu 7 stycznia 2019 r. (15 osób);
- 25 lutego 2019 r. – w dniu 12 marca 2019 r. (7 osób);
- 24 czerwca 2019 r. – w dniu 15 lipca 2019 r. (29 osób).

(akta kontroli str. 442-447)

2) Według stanu na 1 stycznia 2018 r., w BiOSG pełniło służbę 2.026 funkcjonariuszy. Przeszkolenie specjalistyczne w zakresie: taktyki i techniki interwencji posiadało 326 funkcjonariuszy, kierowania pojazdami uprzywilejowanymi – 59 funkcjonariuszy, kwalifikowanej pierwszej pomocy – 102 funkcjonariuszy.

Przeszkolenie w zakresie: wykrywania fałszerstw dokumentów posiadało 207 spośród 1.163 funkcjonariuszy pionu granicznego oraz 42 spośród 307 funkcjonariuszy pionu do spraw cudzoziemców; kontroli radiometrycznej i ochrony radiologicznej – 88 funkcjonariuszy pionu granicznego; kompetencji językowych – 155 funkcjonariuszy pionu do spraw cudzoziemców.

W BiOSG ustalono, iż w 2018 r. przeszkolenia we wszystkich ww. zakresach wymagało łącznie 115 funkcjonariuszy. Zapotrzebowania złożono w takiej wysokości. W ramach przyznanego limitu 155 miejsc, skierowano łącznie 153 funkcjonariuszy, z czego w zakresie: wykrywania fałszerstw dokumentów – 48, kontroli radiometrycznej i ochrony radiologicznej – 25, taktyki i techniki interwencji – 49, kierowania pojazdami

uprzywilejowanymi – 8, kwalifikowanej pierwszej pomocy – 23.

Według stanu na 1 stycznia 2019 r., w BiOSG pełniło służbę 2.043 funkcjonariuszy. Przeszkolenie specjalistyczne w zakresie taktyki i techniki interwencji posiadało 375 funkcjonariuszy, kierowania pojazdami uprzywilejowanymi – 67 funkcjonariuszy, kwalifikowanej pierwszej pomocy – 125 funkcjonariuszy.

Przeszkolenie w zakresie: wykrywania fałszerstw dokumentów posiadało 233 spośród 1.164 funkcjonariuszy pionu granicznego oraz 64 spośród 307 funkcjonariuszy pionu do spraw cudzoziemców; kontroli radiometrycznej i ochrony radiologicznej – 113 funkcjonariuszy pionu granicznego; kompetencji językowych – 155 funkcjonariuszy pionu do spraw cudzoziemców.

W BiOSG ustalono, iż w 2019 r. przeszkolenia we wszystkich ww. zakresach wymagało łącznie 118 funkcjonariuszy. Zapotrzebowania złożono w takiej wysokości. Na szkolenia takie organizowane w 2019 r. Oddziałowi przyznano 106 miejsc. W pierwszym półroczu 2019 r., na szkolenia te skierowano 54 funkcjonariuszy, z czego w zakresie: wykrywania fałszerstw dokumentów – 17, kontroli radiometrycznej i ochrony radiologicznej – 15, taktyki i techniki interwencji – 6, kierowania pojazdami uprzywilejowanymi – 6, kwalifikowanej pierwszej pomocy – 10.

W dniu 30 czerwca 2019 r., przeszkolenie w zakresie: taktyki i techniki interwencji posiadało 381 spośród 2.024 funkcjonariuszy pełniących służbę w BiOSG, kierowania pojazdami uprzywilejowanymi – 73 funkcjonariuszy, kwalifikowanej pierwszej pomocy – 135 funkcjonariuszy.

Przeszkolenie w zakresie: wykrywania i fałszerstw dokumentów posiadało 250 spośród 1.164 funkcjonariuszy pionu granicznego oraz 64 spośród 307 funkcjonariuszy pionu do spraw cudzoziemców, kontroli radiometrycznej i ochrony radiologicznej – 128 funkcjonariuszy pionu granicznego, kompetencji językowych – 155 funkcjonariuszy pionu do spraw cudzoziemców.

(akta kontroli str. 448-450)

Analizą, w zakresie zgodności zajmowanego stanowiska z tematyką przeszkolenia specjalistycznego lub kursu doskonalącego, objęto zakresy obowiązków i uprawnień 16 funkcjonariuszy BiOSG, którzy w 2019 r. odbyli przeszkolenia lub ukończyli kursy w ośrodkach szkolenia SG. We wszystkich zbadanych sprawach, służba funkcjonariuszy na zajmowanych przez nich stanowiskach wymagała wiedzy objętej tematyką przeszkoleń lub kursów, a zagadnienia wynikające z ich tematyki uwzględnione były w aktualnych zakresach obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy.

(akta kontroli str. 647-748)

Od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2019 r. na szkolenia zawodowe skierowanych zostało łącznie 277 funkcjonariuszy. W okresie tym szkolenia te ukończyło 295 funkcjonariuszy, z czego: szkolenia podstawowe – 100 funkcjonariuszy, szkolenia w zakresie szkoły podoficerskiej – 92, szkolenia w zakresie szkoły chorążych – 81, przeszkolenia specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień oficerski – 22.

(akta kontroli str. 451)

3) Zasady zwolnień z obowiązkowego dla wszystkich funkcjonariuszy BiOSG strzelania sprawdzającego zostały określone w zarządzeniu nr 45 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 6 lipca 2012 r. w sprawie organizacji i prowadzenia strzelania z broni palnej w Straży Granicznej²⁰. Zgodnie z § 6 ust. 7 załącznika do tego zarządzenia, w zakresie zwolnień funkcjonariusza ze strzelania sprawdzającego stosuje się przepisy § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 maja 2011 r

²⁰ Dz. Urz. KGSG poz. 40 ze zm.

w sprawie testu sprawności fizycznej funkcjonariuszy Straży Granicznej²¹ (dalej rozporządzenie w sprawie testu sprawności fizycznej). Zgodnie z § 8 ust. 1 tego rozporządzenia, funkcjonariusza można zwolnić z testu w przypadku:

- poddania go, w roku przeprowadzania testu, sprawdzianowi oceniającemu sprawność fizyczną i uzyskania pozytywnej oceny w ramach szkolenia podstawowego, szkolenia z zakresu szkoły podoficerskiej, szkolenia z zakresu szkoły chorążych, przeszkolenia specjalistycznego do mianowania na pierwszy stopień oficerski Straży Granicznej;
- pozostawania w dyspozycji właściwego przełożonego w sprawach osobowych;
- przebywania na urlopie bezpłatnym;
- przebywania na urlopie wychowawczym;
- oddelegowania do wykonywania zadań poza Strażą Graniczną;
- nieobecności w służbie z powodu choroby;
- przedłożenia zaświadczenia lekarskiego o czasowej niezdolności do uczestniczenia w zajęciach wychowania fizycznego.

W strzelaniu sprawdzającym, przeprowadzonym w BiOSG w 2018 r., wzięło udział 1.765 spośród 2.038 funkcjonariuszy pełniących służbę w dniu rozpoczęcia egzaminu, tj. w dniu 1 września 2018 r. W strzelaniu tym nie wzięło udziału 97 funkcjonariuszy, którzy poddani byli egzaminowi strzeleckiemu w ramach szkolenia podstawowego i szkolenia w zakresie szkoły podoficerskiej oraz 176 funkcjonariuszy, nieobecnych z innych przyczyn określonych w cytowanym powyżej rozporządzeniu w sprawie testu sprawności fizycznej. W protokole komisji, powołanej przez Komenda BiOSG do przeprowadzenia oceny wyszkolenia strzeleckiego, sformułowano wnioski mające na celu poprawę wyszkolenia strzeleckiego. Wnioskowano, między innymi, o zorganizowanie treningów strzeleckich dla funkcjonariuszy, którzy otrzymali ocenę niedostateczną ze strzelania sprawdzającego w 2018 r. (28 funkcjonariuszy) i przeprowadzenie dla nich egzaminu w lutym 2019 r.

W ramach szkoleń strzeleckich, przeprowadzonych w BiOSG, realizowane były dwa rodzaje strzelań: strzelanie statyczne, którego celem była nauka podstawowych technik strzeleckich oraz czynności związanych z bezpieczną obsługą broni strzeleckiej; strzelanie specjalne, którego celem było doskonalenie technik strzeleckich niezbędnych do wykonywania zadań wymagających umiejętności wykraczających poza zakres strzelań z broni strzeleckiej (statycznego, szybkiego, dynamicznego oraz sytuacyjnego).

Strzelania specjalne organizowane były dla wyspecjalizowanej jednostki – Wydziału Zabezpieczenia Działań. Pozostali funkcjonariusze odbywali szkolenia w zakresie strzelań statycznych. Funkcjonariusze byli wyznaczani do udziału w szkoleniach przez swoich bezpośrednich przełożonych, do zadań których – zgodnie z zakresami obowiązków – należał nadzór nad doskonaleniem zawodowym podległych funkcjonariuszy. W okresie objętym kontrolą w BiOSG zrealizowanych zostało 486 szkoleń strzeleckich w łącznym wymiarze 972 godzin. W pierwszej połowie 2018 r. w szkoleniach strzeleckich wzięło udział 1.640 funkcjonariuszy, z których 1.618 zaliczyło szkolenia, w drugiej połowie 2018 r. – 2.471 funkcjonariuszy (2.436 zaliczyło szkolenia), w pierwszej połowie 2019 r. – 2.036 funkcjonariuszy (1.994 zaliczyło szkolenia).

W okresie objętym kontrolą prowadzone były także treningi strzeleckie (376), strzelania poligonowe (5) oraz szkolenia z obsługi i eksploatacji broni przydzielanej nowym użytkownikom (w 2018 r. – kbk Beryl wz. 96, w 2019 r. – pistolet CZ P-10P). Wyniki treningów strzeleckich rejestrowane były w listach sporządzanych na tę okoliczność.

(akta kontroli str. 78-81, 452-466)

²¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1572

4) Funkcjonariusze BiOSG, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 39 c ustawy z dnia 12 października 1990 r. o *Straży Granicznej*²², uczestniczyli w zajęciach z wychowania fizycznego oraz w zajęciach sportowych, w celu utrzymywania sprawności fizycznej ocenianej na podstawie testów²³. Przypadki, w których funkcjonariusz może być zwolniony z testu – określone w § 8 rozporządzenia w sprawie testu sprawności fizycznej – zostały wymienione w punkcie 4.3. tego wystąpienia.

W okresie objętym kontrolą zrealizowano łącznie 71 szkoleń z zakresu sprawności fizycznej zakończonych testem, w łącznym wymiarze 142 godziny. W pierwszej połowie 2018 r., w 4 szkoleniach uczestniczyło 78 funkcjonariuszy, którzy nie przystąpili do testów w 2017 r. W drugiej połowie 2018 r., w 74 szkoleniach uczestniczyło 1.695 funkcjonariuszy, a w pierwszej połowie 2019 r. – w 3 szkoleniach uczestniczyło 50 funkcjonariuszy, którzy nie przystąpili do testów w 2018 r. terminie zasadniczym. Wszyscy uczestnicy zakończyli testy z wynikiem pozytywnym. W 2018 r. do testu sprawności fizycznej nie przystąpiło 276 osób, w tym 65 nowoprzyjętych – zwolnionych z testu²⁴. Oprócz testów sprawności fizycznej, dla funkcjonariuszy BiOSG organizowane były zajęcia, których rodzaje zostały określone w zarządzeniu 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 Granicznej²⁵: gry zespołowe, gimnastyka, lekkoatletyka, pływanie z elementami ratownictwa, sztuki walki, a także inne związane z charakterem pełnionej służby, takie jak narciarstwo czy kolarstwo. Zajęcia te były ujmowane w miesięcznych planach doskonalenia lokalnego Komendy Oddziału oraz jego poszczególnych komórek wewnętrznych. Udział w zajęciach sportowych był ewidencjonowany w listach obecności. Zajęcia te realizowane były w czasie służbowym, za wyjątkiem zajęć w pływalniach.

Komendant BiOSG wyjaśnił, iż w celu przygotowania się funkcjonariuszy do planowanych zajęć, zgodnie z przepisem § 9 zarządzenia nr 76 Komendanta Głównego SG z dnia 22 grudnia 2010 r., część zajęć mogła być realizowana poza czasem służby w ramach treningu indywidualnego.

Dodatkowo, w oparciu o zatwierdzony przez Komendanta BiOSG kalendarz współzawodnictwa sportowego, organizowane były mistrzostwa Oddziału w biegach narciarskich, piłce nożnej, tenisie stołowym, kolarstwie górskim, siatkówce plażowej, Strong Border oraz biegu ulicznym na dystansie 10 km. W 2018 r., w zawodach sportowych uczestniczyło 473 funkcjonariuszy.

(akta kontroli str. 70-71, 467-492)

5) Uprawnienia w zakresie kierowania pojazdami uprzywilejowanymi posiadało 379 funkcjonariuszy BiOSG. Funkcjonariusze pełniący służbę w BiOSG nie zajmowali stanowisk kierowcy i nie wykonywali takiej funkcji. Uprawnienia do kierowania pojazdami uprzywilejowanymi wykorzystywane były podczas służby w zależności od potrzeb. W okresie objętym kontrolą 14 funkcjonariuszy BiOSG uczestniczyło w 5 szkoleniach doskonalących dla kierowców pojazdów uprzywilejowanych, w łącznym wymiarze 176 godzin. Wszyscy funkcjonariusze zaliczyli te szkolenia.

(akta kontroli str. 448-450, 454, 490-492)

²² Dz. U. z 2019 r. poz. 147 ze zm.

²³ Zgodnie z art. 39c ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o *Straży Granicznej*, funkcjonariusz jest obowiązany utrzymywać sprawność fizyczną zapewniającą wykonywanie przez niego zadań służbowych przez uczestnictwo w zajęciach z wychowania fizycznego lub zajęciach sportowych organizowanych przez jednostki organizacyjne Straży Granicznej. Zgodnie z art. 39c ust. 2 tej ustawy, sprawność fizyczną, o której mowa w ust. 1, ocenia się na podstawie wyników testu sprawności fizycznej funkcjonariuszy.

²⁴ Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie testu sprawności fizycznej, funkcjonariusz przystępuje do testu nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia powstania stosunku służbowego.

²⁵ Dz. Urz. KGSG z 2010 r. Nr 13 poz. 62 ze zm.

6) Przeszkolenie funkcjonariuszy BiOSG w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej (w wymiarze 74 godzin lekcyjnych) realizowane było podczas szkolenia podstawowego i podoficerskiego. Ponadto celem zapoznania funkcjonariuszy z procedurami dotyczącymi stosowania środków przymusu i broni palnej, określonymi w ustawie z dnia 24 maja 2013 r. o *środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej*²⁶, w okresie objętym kontrolą zorganizowano w Oddziale 213 szkoleń z zakresu taktyki i techniki interwencji, w łącznym wymiarze 549 godzin. Uczestniczyło w nich ogółem 2.489 funkcjonariuszy, którzy zaliczyli szkolenia. Pytania dotyczące broni palnej oraz stosowania środków przymusu bezpośredniego zawarte były także w testach pisemnych rozwiązywanych podczas teoretycznego egzaminu strzeleckiego.

(akta kontroli str. 448-450, 454, 467-471)

7) Kursy w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy realizowane były w Ośrodku Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej w Lubaniu. W ramach poszczególnych kursów, w wymiarze 66 godzin, realizowano 25 godzin zajęć teoretycznych i 41 godzin zajęć praktycznych. Komendant BiOSG wyjaśnił, że zarówno założenia organizacyjne i merytoryczne kursów, jak również kwalifikacje osób je prowadzących (kursy prowadzą ratownicy medyczni) są zgodne z przepisami rozporządzenia z dnia 19 marca 2007 r. w sprawie kursu w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy²⁷. W latach 2018 i 2019, dla BiOSG przyznano po 24 miejsca na takie szkolenia. W 2018 r. do udziału w nich skierowano 23 funkcjonariuszy, a w 2019 r. (do 30 czerwca) – 10 funkcjonariuszy. Egzaminy zdali wszyscy skierowani funkcjonariusze. W okresie objętym kontrolą zorganizowano 31 szkoleń w zakresie ratownictwa medycznego (758 godzin) oraz trzy egzaminy recertyfikacyjne w tym zakresie (48 godzin). W szkoleniach uczestniczyło 384 funkcjonariuszy – wszyscy zaliczyli szkolenia. Egzaminy recertyfikacyjne z ratownictwa medycznego zdało 24 funkcjonariuszy. Według stanu na 30 czerwca 2019 r., w BiOSG pełniło służbę 20 funkcjonariuszy posiadających uprawnienia ratownika medycznego.

(akta kontroli str. 448-450, 454- 458)

8) Zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 1 i 2 zarządzenia nr 106 Komendanta Głównego SG, doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy BiOSG odbywało się poprzez udział w doskonaleniu organizowanym centralnie i lokalnie. W ramach doskonalenia zawodowego centralnego, funkcjonariusze BiOSG brali udział w szkoleniach specjalistycznych i kursach doskonalących, uwzględnionych w rocznych harmonogramach doskonalenia centralnego właściwego dla danego ośrodka szkolenia SG. Funkcjonariusze planowani byli do udziału w szkoleniach specjalistycznych i kursach doskonalących na podstawie rocznych harmonogramów doskonalenia centralnego właściwego dla danego ośrodka szkolenia SG. Programy szkoleń były opracowywane przez właściwe ośrodki szkoleniowe. Szkolenia prowadzili wykładowcy zatrudnieni w ośrodkach.

Zasady typowania do udziału w doskonaleniu centralnym oraz dane dotyczące liczby zapotrzebowanych, przyznanych i wykorzystanych miejsc podano w obszarze 1 punkt 3.

Miesięczne plany doskonalenia zawodowego lokalnego, poszczególnych komórek wewnętrznych Oddziału, były przygotowywane w oparciu o bieżące potrzeby szkoleniowe. Do przeprowadzenia tych szkoleń, kierownicy komórek wewnętrznych wyznaczali funkcjonariuszy posiadających odpowiednią wiedzę i umiejętności z danej tematyki. W 2018 r. w lokalnych szkoleniach zawodowych wzięło udział 46.816 funkcjonariuszy²⁸.

²⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1834 ze zm.

²⁷ Dz. U. z 2007 r. nr 60, poz. 408.

²⁸ Jeden funkcjonariusz wielokrotnie uczestniczył w kilku szkoleniach realizowanych przez różne komórki wewnętrzne BiOSG.

Funkcjonariusze podlegali ocenie podczas treningów strzeleckich, egzaminów z wyszkolenia strzeleckiego oraz testów sprawności fizycznej. Sytuacje braku zaliczeń wystąpiły jedynie w przypadku szkoleń strzeleckich. W pierwszym półroczu 2018 r. szkoleń tych nie zaliczyło 22 funkcjonariuszy, w drugim półroczu 2018 r. – 35 funkcjonariuszy, a w pierwszej połowie 2019 r. – 42 funkcjonariuszy. Ocenę niedostateczną z egzaminu z wyszkolenia strzeleckiego za 2018 r. otrzymało 28 funkcjonariuszy, którzy w terminie poprawkowym zaliczyli egzamin.

Funkcjonariusze uczestniczący w szkoleniach centralnych, po otrzymaniu oceny negatywnej nie otrzymywali zaświadczenia potwierdzającego jego ukończenie z wynikiem pozytywnym. W zależności od potrzeb mogli oni być kierowani ponownie na dane szkolenie.

Przepisy dotyczące testów sprawności fizycznej oraz strzelania z broni palnej²⁹ nie przewidywały konsekwencji, jakie miał ponieść funkcjonariusz w przypadku uzyskania oceny niedostatecznej. W przypadku otrzymania takiej oceny, funkcjonariusze byli kierowani na zajęcia kompensacyjne oraz na egzaminy poprawkowe. Informację o takiej sytuacji przełożony wpisywał w opinii służbowej. Mógł on także nie przyznać nagrody uznaniowej lub dodatku służbowego.

(akta kontroli str. 495-526)

9) Komórki wewnętrzne BiOSG realizowały szkolenia na rzecz podmiotów zewnętrznych. W okresie objętym kontrolą zrealizowano 75 takich szkoleń. W zależności od potrzeb, zgłoszonych na etapie planowania tych szkoleń, w celu ich przeprowadzenia wykorzystywana była baza szkoleniowa BiOSG.

W ramach procesu doskonalenia zawodowego, BiOSG współpracował z podmiotami zewnętrznymi. Szkolenia zewnętrzne realizowane były na podstawie wniosku o wyrażenie zgody na jego organizację, skierowanego do Komendanta BiOSG lub kierownika komórki wewnętrznej. Potrzeby w zakresie szkoleń zewnętrznych określone były także przez komendantów placówek w sprawozdaniach rocznych z realizacji doskonalenia zawodowego w komórkach wewnętrznych. Szkolenia te realizowane były również na podstawie ofert przesyłanych przez podmioty zewnętrzne. W okresie objętym kontrolą zorganizowano 155 szkoleń zewnętrznych, w których wzięło udział 3.334 funkcjonariuszy. Na ich realizację wydatkowano 29.463,5 zł. Za koordynację współpracy zagranicznej w obszarze szkoleń odpowiedzialny był Wydział Analiz, Informacji i Współpracy. W okresie objętym kontrolą, w ramach tej współpracy zrealizowanych zostało 12 szkoleń, w których wzięło udział 118 funkcjonariuszy BiOSG.

(akta kontroli str. 527 - 645)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania jednostki w obszarze realizacji szkoleń i doskonalenia zawodowego.

²⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie testu sprawności fizycznej funkcjonariuszy Straży Granicznej, Zarządzenie nr 106 Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie zakresu oraz szczegółowych zasad szkolenia funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej, Zarządzenie nr 45 Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie organizacji i prowadzenia strzelania z broni palnej w Straży Granicznej.

4. Nadzór komendanta nad funkcjonowaniem szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy

Opis stanu faktycznego

1) Komendant BiOSG ustalił komórkę organizacyjną i stanowiska odpowiedzialne za nadzór nad szkoleniem i doskonaleniem zawodowym funkcjonariuszy. Komórką tą był Wydział Kadr i Szkolenia³⁰. Nadzór nad szkoleniami prowadziło pięć osób z tego wydziału: Naczelnik, Zastępca Naczelnika, Kierownik Sekcji Szkolenia, Starszy Specjalista ds. Kynologii i Hipologii, Specjalista. Osoby te posiadały odpowiednie przygotowanie merytoryczne: kilkunastoletni staż pracy, wykształcenie wyższe, stopnie oficerskie (jeden funkcjonariusz stopień chorążego), ukończone liczne kursy i szkolenia³¹. Zastępca Naczelnika bezpośrednio sprawował merytoryczny nadzór nad Sekcją Szkolenia³². Do zadań tej sekcji należało planowanie, organizowanie i nadzór nad szkoleniem funkcjonariuszy i pracowników. Komendanci placówek BiOSG – na podstawie szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień określonych przez Komendanta Oddziału – odpowiadali za organizację oraz nadzór nad realizacją i dokumentowaniem szkoleń w ramach doskonalenia zawodowego podległych funkcjonariuszy. Przewodniczący komisji, powołanych przez Komendanta BiOSG do przeprowadzenia testu sprawności fizycznej oraz egzaminu strzeleckiego, zostali wyznaczeni do sprawowania nadzoru merytorycznego nad przebiegiem testu i strzelania sprawdzającego.

Komendant BiOSG nie ustalił w sposób sformalizowany zasad sprawowania nadzoru nad szkoleniem i doskonaleniem zawodowym funkcjonariuszy, a także zasad kontroli działalności szkoleniowej. Pomimo tego prowadzono działania nadzorcze w tym zakresie. Nadzór nad doskonaleniem zawodowym funkcjonariuszy realizowany był w sposób ciągły – dwuetapowo: na poziomie komórek wewnętrznych BiOSG (placówka SG/wydział) i na poziomie Komendy Oddziału. W komórkach wewnętrznych sprawowały go osoby wyznaczone przez komendantów placówek lub naczelników wydziałów – tzw. koordynatorzy procesu szkolenia – którzy planowali, organizowali oraz ewidencjonowali szkolenia, opracowywali miesięczne plany doskonalenia lokalnego, weryfikowali udział funkcjonariuszy w planowanych szkoleniach, monitorowali potrzeby komórki wewnętrznej w tym zakresie, sporządzali sprawozdania z realizacji doskonalenia zawodowego.

W Komendzie Oddziału nadzór prowadzony był przez Sekcję Szkolenia i obejmował całość doskonalenia zawodowego prowadzonego w BiOSG. Nadzór ten polegał na:

- weryfikacji sporządzonych przez poszczególne komórki wewnętrzne miesięcznych planów doskonalenia, sprawdzenie prawidłowości realizacji szkoleń oraz frekwencji na zajęciach³³;

³⁰ § 3 ust. 1 i 2 pkt 6 oraz § 11 pkt 10 załącznika do zarządzenia nr 48 Komendanta Głównego SG z 15 kwietnia 2014 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie BiOSG z siedzibą w Przemyśle (Dz. Urz. KGSG poz. 65 ze zm).

³¹ Np. instruktor sportu – strzelectwo sportowe, instruktor rekreacji ruchowej – samoobrona, jazda konna, instruktor ochrony lotnictwa cywilnego dla funkcjonariuszy odpowiedzialnych za kynologię służbową, ratownik medyczny, taktyka i technika interwencji, kurs bezpiecznego i skutecznego posługiwanie się bronią palną w działaniach specjalnych, szkolenie kadry kierowniczej i dowódczej, kurs metodycznego planowania i organizowania szkoleń, szkolenie z zakresu reagowania kryzysowego, specjalistyczne szkolenie z zakresu kynologii służbowej.

³² Komendant BiOSG zatwierdził Wewnętrzny Podział Zadań Wydziału Kadr i Szkoleń BiOSG w dniu 13 marca 2017 r. W skład Wydziału Kadr i Szkoleń wchodzi: Sekcja Spraw Obywatelskich, Sekcja Organizacji i Naboru, Sekcja Szkolenia oraz Grupa Stanowisk Tymczasowych.

³³ Np. aneksem planu doskonalenia lokalnego funkcjonariuszy służby stałej i przygotowawczej Placówki w Huwnikach z 4 kwietnia 2019 r. wprowadzono zajęcia z doprowadzenia osób zatrzymanych, na podstawie maila z Wydziału Kadr i Szkoleń BiOSG z 27 marca 2019 r. wskazującego uwzględnienie w ww. planie tych zajęć.

– organizowaniu spotkań szkoleniowych mających na celu wymianę doświadczeń, zgłaszanie uwag oraz spostrzeżeń dotyczących usprawnienie procesu doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy³⁴ – w spotkaniach brali udział, między innymi, koordynatorzy procesu doskonalenia, instruktorzy strzelectwa, osoby posiadające uprawnienia do prowadzenia zajęć z wychowania fizycznego.

Wydział Kadr i Szkolenia, w ramach sprawowania nadzoru, przeprowadzał wizyty monitorujące w podległych placówkach, podczas których weryfikowano – między innymi – proces doskonalenia lokalnego oraz szkolenia³⁵.

Komendant BiOSG wyjaśnił, że efektem powyższych działań nadzorczych jest realizacja procesu doskonalenia zawodowego na bardzo dobrym poziomie, który ma na celu podnoszenie kwalifikacji, pogłębianie wiedzy w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań służbowych przez funkcjonariuszy, utrzymanie i podnoszenie ich sprawności fizycznej oraz umiejętności strzeleckich.

Przełożeni funkcjonariuszy typowali ich do udziału w zaplanowanych w danym roku szkoleniach i kursach. Komendant BiOSG wyjaśnił, że wybór tematyki szkolenia uzależniony był głównie od powierzonych danym funkcjonariuszom zadań służbowych, oraz że wynikał z bieżących potrzeb (szkolenia i kursy np. z narciarstwa ski-tour, jazdy skuterami śnieżnymi, technik interwencji i środków przymusu bezpośredniego, jazdy motocyklem, quadem, szkolenia z zakresu kontroli ruchu granicznego i ochrony granicy państwowej, itp.). Nabyte podczas szkoleń umiejętności i wiedza weryfikowane były przez właściwych przełożonych³⁶. W przypadku stwierdzenia przez przełożonych braków w wyszkoleniu danego funkcjonariusza, kierowany był on na dodatkowe szkolenia w danym zakresie³⁷.

Po zakończeniu testów sprawności fizycznej, do kierowników komórek wewnętrznych BiOSG wysyłany był imienny wykaz funkcjonariuszy nie biorących udziału w teście, wraz z podaniem przyczyn. Protokoły z przebiegu testu sprawności fizycznej i strzelań sprawdzających przedstawiane były Komendantowi BiOSG. W dokumentach tych podana była liczba osób, które nie przystąpiły do testów w danym roku oraz wskazywane były przyczyny nieprzystąpienia. Komendant BiOSG wyjaśnił, że były to przede wszystkim powody zdrowotne (zwolnienia i orzeczenia lekarskie), służbowe (wyjazdy na szkolenia, kursy) lub przebywanie na urlopach (macierzyńskim, ojcowskim, wypoczynkowym).

Według stanu na 30 czerwca 2019 r., ważne zezwolenia na kierowaniem pojazdem uprzywilejowanym lub przewożącym wartości pieniężne posiadało 379 funkcjonariuszy BiOSG. Naczelnik Wydziału Techniki i Zaopatrzenia BiOSG wyjaśnił, że w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2019 r. nie wystąpiły przypadki prowadzenia pojazdu służbowego w ruchu uprzywilejowanym przez osoby nie mającą zezwolenia na kierowanie pojazdem uprzywilejowanym lub przewożącym wartości pieniężne.

(akta kontroli str. 749-869)

2) Zadania w zakresie kontroli działalności komórek wewnętrznych Komendy Oddziału oraz PSG – pod względem legalności, gospodarności, celowości

³⁴ Np. zajęcia z 12 grudnia 2018 r. dotyczące koordynacji działań szkoleniowych zorganizowane dla koordynatorów procesu szkolenia w placówkach SG.

³⁵ Np. wizyta monitorująca Zastępcy Naczelnika Wydziału Kadr i Szkoleń BiOSG z 19 czerwca 2018 r. w Placówce SG w Medyce i Placówce SG w Korczowej dotycząca m. in. weryfikacji sposobu realizacji procesu doskonalenia lokalnego, szkolenia językowego, szkolenia strzeleckiego.

³⁶ Np. test pisemny z wyszkolenia strzeleckiego z 18 października 2018 r.

³⁷ Np. rozkaz dzienny nr 137 z 17 lipca 2019 r. o skierowaniu do ośrodka szkoleniowego w Koszalinie na kurs doskonalący „Trening jazdy motocyklem lekkim”, mail z 31 lipca 2019 r. o skierowaniu na szkolenie z bezpiecznej jazdy motocyklami funkcjonariuszy, którzy mieli wypadki w służbie oraz nie posiadają odpowiednich umiejętności bezpiecznej jazdy na motocyklu służbowym.

i rzetelności – a także skuteczności, wydajności i oszczędności wykonywania zadań, realizował Wydział Kontroli BiOSG³⁸.

W rocznych planach kontroli w 2018 i 2019 r. ujęto – odpowiednio – dziewięć i jedenaście tematów kontroli. Zrealizowano wszystkie kontrole zaplanowane do realizacji w 2018 r. oraz w pierwszym półroczu 2019 r. Nie realizowano kontroli nieplanowanych. W okresie od 23 do 30 maja 2018 r. przeprowadzono kontrolę, która obejmowała swym zakresem szkolenie i doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy. W Placówce SG w Wetlinie przeprowadzono kontrolę, której tematem była *Organizacja planowania i pełnienia służby granicznej przy wykorzystaniu psa służbowego oraz doskonalenie zawodowe przewodników psów służbowych*. Poszczególne obszary kontroli oceniono pozytywnie³⁹. Nie sformułowano wniosków i zaleceń. Ustalono, że szkolenie doskonalące przewodników psów służbowych prowadzone było zgodnie z zarządzeniem nr 28 Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie *szczegółowych zasad szkolenia przewodników zwierząt, które wykorzystywane są do realizacji zadań Straży Granicznej, szkolenia tych zwierząt, a także norm żywienia zwierząt*⁴⁰,

W układzie zadaniowym budżetu BiOSG nie określono odrębnego podzadania lub działania związanego z prowadzeniem kontroli. Mierniki stopnia osiągnięcia celów podzadań i zadań nie odnosiły się do realizacji zadań kontrolnych⁴¹. Wydatki związane z kontrolami realizowanymi przez Wydział Kontroli rozksięgowane były procentowo na poszczególne działania, według wskaźników ustalonych przez Komendanta BiOSG⁴².

Komórką realizującą w BiOSG zadania audytowe, na podstawie rocznych planów audytu⁴³, był Zespół Audytu Wewnętrznego⁴⁴, który tworzyli: kierownik zespołu oraz pracownik na stanowisku starszego specjalisty⁴⁵. W okresie objętym kontrolą nie planowano i nie przeprowadzono audytu obejmującego tematykę szkolenia i doskonalenia zawodowego. Ze względu na długotrwałą nieobecność w pracy kierownika Zespołu Audytu (od 29 stycznia 2018 r. do rozwiązania umowy o pracę, tj. 5 października 2018 r.) zrealizowano wyłącznie zadanie audytowe zlecone przez Ministra Finansów, dotyczące zaleceń Rady Ministrów w sprawie uwzględnienia przez administrację rządową aspektów społecznych w zamówieniach publicznych. Komendant BiOSG wyjaśnił, że w latach 2017 – 2019, celem zapewnienia ciągłości funkcjonowania Zespołu Audytu Wewnętrznego, sześciokrotnie ogłaszano nabór na stanowisko audytora wewnętrznego w Oddziale. Audytor nie został zatrudniony z uwagi na brak zainteresowania naborem lub ze względu na niespełnianie, przez kandydatów, wymagań zawartych w ogłoszeniach, a także rezygnację osoby

³⁸ § 1 ust. 1 Wewnętrznego Podziału Zadań Wydziału Kontroli BiOSG zatwierdzonego przez Komendanta BiOSG 13 marca 2017 r.

³⁹ Przyjęto czterostopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

⁴⁰ Zarządzenie z dnia 27 marca 2012 r. (Dz. Urz. KGSG poz. 21).

⁴¹ BiOSG realizował wydatki w ramach 42 części budżetu realizując działania: 2.5.1.1 Organizacja odprawy granicznej, 2.5.1.2 Organizacja ochrony granicy, 2.5.1.3 Zwalczanie przestępstw i wykroczeń pozostających we właściwości SG, 2.5.2.2 Ocena legalności pobytu cudzoziemców, 2.5.2.3 Organizacja powrotów cudzoziemców.

⁴² Planowany procentowy i osobowy podział struktury zatrudnienia w BiOSG w układzie zadaniowym na 2018 r. i 2019 r. ustalony został zarządzeniem Komendanta BiOSG odpowiednio nr 8/18 z 12 stycznia 2018 r. i 248/18 z 31 grudnia 2018 r.

⁴³ Ust. 2 części I i ust. 1 części V załącznika decyzji nr 252/17 Komendanta BiOSG z 13 listopada 2017 r. w sprawie *wprowadzenia Karty Audytu Wewnętrznego w BiOSG*.

⁴⁴ § 3 ust. 1 i 2 pkt 11a załącznika zarządzenia nr 48 Komendanta Głównego SG z 15 kwietnia 2014 r. w sprawie *nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie BiOSG im. gen. bryg. Jana Tomasza Gorzechowskiego z siedzibą w Przemyślu*.

⁴⁵ Kierownik Zespołu Audytu Wewnętrznego posiadał uprawnienia audytora wewnętrznego, natomiast Starszy specjalista nie posiadał takich uprawnień.

zaproszonej do rozmowy kwalifikacyjnej. Ponadto, w dniu 22 stycznia 2019 r., Komendant BiOSG rozesłał do wszystkich jednostek organizacyjnych SG oraz Biura Kadr i Szkolenia Komendy Głównej SG ofertę pracy na stanowisku audytora wewnętrznego, jednak nie zgłosiła się żadna zainteresowana osoba.

(akta kontroli str. 870-922)

3) Zadania związane z przyjmowaniem skarg i wniosków zgłaszanych do Komendanta Oddziału, ich rozpatrywaniem oraz przygotowaniem projektów odpowiedzi, zostało przypisane Wydziałowi Kontroli BiOSG. W 2018 r. zarejestrowano 58, a w pierwszym półroczu 2019 r. – 23 skargi i wnioski. Nie dotyczyły one działalności szkoleniowej i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy.

(akta kontroli str. 923-925)

4) W okresie objętym kontrolą, Komendant BiOSG nie prowadził i nie zlecał prowadzenia badań ewaluacyjnych szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy SG, polegających na sprawdzeniu i poddaniu ocenie: przygotowania merytorycznego kadry dydaktycznej prowadzącej szkolenia; zaopatrzenia w materiały i pomoce dydaktyczne; zgodności treści szkolenia z programem nauczania; metod nauczania, informowania słuchaczy o wymaganiach, sposobach oceniania, osiągnięciach i niepowodzeniach; sposobu realizacji programów.

Komendant BiOSG wyjaśnił, że:

- zarządzenie nr 106 Komendanta Głównego Straży Granicznej nie przewiduje prowadzenia ewaluacji na poziomie doskonalenia lokalnego, realizowanego w oddziałach SG, a proces ewaluacji prowadzą ośrodki szkolenia;
- bezpośrednio po zakończeniu szkolenia specjalistycznego lub kursu doskonalącego w ośrodkach szkolenia, funkcjonariusze biorą udział w procesie ewaluacji poprzez udział w pomiarze dydaktycznym, tj. w egzaminach końcowych, a także wypełniają ankietę dotyczącą, między innymi, przebiegu procesu dydaktycznego, realizacji celów szkoleniowych, zaplecza, materiałów dydaktycznych, przygotowania bazy dydaktyczno-szkoleniowej;
- wybrani funkcjonariusze oddziału biorą udział również w ewaluacji odroczonej według przyjętych przez ośrodek szkolenia założeń, zazwyczaj poprzez rozwiązanie ankiety elektronicznej dotyczącej, między innymi, stopnia przygotowania przed udziałem w kursie oraz progresji po kursie, transferu wiedzy, realizacji celów krótko i długoterminowych – stosowaną na ogół metodą jest sondaż dydaktyczny w formie ankiety zawierający zarówno pytania z wariantem odpowiedzi jak i też pytania otwarte – badaniami obejmowani są zarówno kursanci, absolwenci jak i przełożeni;
- w oddziałach SG, zespoły powołane przez komendantów ośrodków szkoleń, składające się z funkcjonariuszy poszczególnych pionów merytorycznych, przeprowadzają wywiady bezpośrednie dotyczące kwestii związanych z realizacją procesu centralnego doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy;
- osobną formą ewaluacji jest proces realizowany przez ośrodki szkolenia, obejmujący absolwentów szkoleń podstawowych, podoficerskich, chorążych i oficerskich, polegający na tym, że funkcjonariusze przystępują do egzaminów przedmiotowych oraz końcowych, zgodnie z założeniami programów szkoleń opracowanych przez powołane specjalne zespoły robocze, a zatwierdzanych przez Komendanta Głównego SG;

Efektywność szkolenia strzeleckiego i wychowania fizycznego analizowana była poprzez przeprowadzanie strzelań sprawdzających oraz testów sprawności fizycznej. W sporządzonych protokołach podano wyniki testów i egzaminów oraz zawarto wnioski do uwzględnienia przy organizacji kolejnych takich sprawdzianów.

Komendant BiOSG wyjaśnił, że w trakcie „Szkolenia metodycznego instruktorów strzelectwa”, zorganizowanego w dniu 1 lutego 2019 r., ustalono sposób typowania funkcjonariuszy wymagających dodatkowych treningów strzeleckich. Prowadzący zajęcia strzeleckie informował Sekcję Szkolenia o konieczności przeprowadzenia takich treningów dla funkcjonariuszy uzyskujących niezadowalające wyniki. Po analizie wyników strzelań, w porozumieniu z koordynatorami procesu doskonalenia zawodowego w komórkach wewnętrznych, funkcjonariuszy tych częściej kierowano na szkolenia strzeleckie, a w trakcie szkoleń instruktorzy poświęcali im więcej czasu.

W BiOSG przeprowadzono sprawdziany i testy wiedzy funkcjonariuszy⁴⁶. Komendant Oddziału wyjaśnił, że mają one na celu właściwe przygotowanie funkcjonariuszy do wykonywania obowiązków służbowych, a indywidualne podejście do procesu szkolenia objawia się doбором tematyki szkoleniowej dostosowanej do specyfiki wewnętrznej komórki organizacyjnej. Wyjaśnił ponadto, że:

- prowadzący szkolenia na bieżąco weryfikują postępy słuchaczy w celu właściwego dostosowania poziomu kolejnych etapów nauczania – funkcjonariusz dowiaduje się o swoich osiągnięciach na bieżąco podczas rozmowy z prowadzącym oraz w formie wyniku testu sprawdzającego poziom wiedzy i umiejętności zdobywanych podczas szkolenia;
- funkcjonariusze Sekcji Szkolenia na bieżąco analizują zamieszczone na stronach intranetowych plany doskonalenia lokalnego komórek wewnętrznych – w przypadku stwierdzenia braku szkoleń w określonym zakresie zwracają uwagę aby kierownicy komórek dokonali aneksów w celu zwiększenia ilości szkoleń lub przeprowadzenia dodatkowych szkoleń.

W celu zwiększenia efektywności prowadzonego procesu doskonalenia zawodowego, przy wyborze tematyki szkolenia analizowano potrzeby szkoleniowe wynikające z wniosków i propozycji zgłaszanych przez:

- komórki wewnętrzne – w sporządzanych corocznie przez te komórki sprawozdaniach z zakresu doskonalenia zawodowego⁴⁷;
- funkcjonariuszy przeprowadzających czynności wyjaśniające w ramach postępowania dyscyplinarnego – w sprawozdaniach z wykonania ww. czynności⁴⁸,
- moderatorów oraz uczestników szkoleń panelowych prowadzonych w ramach doskonalenia lokalnego – w sprawozdaniach z tych szkoleń; Komendant BiOSG wyjaśnił, że analiza efektywności oraz potrzeb szkoleniowych prowadzona jest po każdym szkoleniu panelowym⁴⁹.

(akta kontroli str. 926-983)

⁴⁶ Np. test znajomości zasad prowadzenia nadzoru nad kontrolą bezpieczeństwa wykonywaną przez zarządzającego lotniskiem, test wiedzy z zakresu Scheval, sprawdzian z użytkowania i obsługi 5,56 mm kbk Beryl wz 96c, ocena znajomości przepisów dotyczących zasad przemieszczania się przez granicę państwa sił zbrojnych oraz dokumentu laissez-passer UE.

⁴⁷ Np. w sprawozdaniu rocznym z realizacji doskonalenia zawodowego w Placówce SG w Stuposianach z 26 stycznia 2018 r. zaproponowano przeprowadzenie kursu pierwszej pomocy kwalifikowanej dla 3 funkcjonariuszy SG. Przedłożono zaświadczenia o ukończeniu szkolenia w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy i uzyskaniu tytułu ratownika dla 3 funkcjonariuszy SG odpowiednio z 30 kwietnia 2018 r., 16 maja 2018 r. i 22 listopada 2018 r.

⁴⁸ Np. na podstawie wniosku ze sprawozdania z przeprowadzonych czynności wyjaśniających z 10 września 2018 r. przeprowadzono szkolenia w zakresie doprowadzeni ze szczególnym uwzględnieniem doprowadzenia zatrzymanych do zakładów opieki zdrowotnej. Na podstawie wniosku ze sprawozdania z przeprowadzonych czynności wyjaśniających z 5 października 2018 r. przeprowadzono szkolenia w zakresie doskonalenia umiejętności postępowania przy zatrzymaniu pojazdów, legitymowanie uczestników ruchu oraz trybu postępowania z kierującymi pojazdami mechanicznymi niepodporządkowującymi się poleceniom funkcjonariusz SG.

⁴⁹ Np. po szkoleniu panelowym z 12 grudnia 2019 r. uwzględniono wnioski dotyczące szkolenia w zakresie rozkładu czasu służby oraz urlopów funkcjonariuszy oraz organizowania szkolenia w pionie granicznym w kilkugodzinnym przedziale obejmując kilka zagadnień.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Komendant BiOSG podjął działania organizacyjne, w wyniku których zostały ustalone zadania i obowiązki w zakresie nadzoru nad procesem szkolenia i lokalnego doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy. Pomimo że zasady prowadzenia takiego nadzoru nie zostały sformalizowane, nadzór ten był prowadzony, a sposób jego prowadzenia był adekwatny do potrzeb w tym zakresie. Szczególnemu nadzorowi podlegało szkolenie strzeleckie oraz w zakresie wychowania fizycznego.

W ramach nadzoru nad szkoleniem i doskonaleniem zawodowym nie zostały wykorzystane w pełni możliwości prowadzenia kontroli i realizacji zadań audytowych.

IV. 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 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 dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie. 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.

Rzeszów, 31 października 2019 r.

Kontrolerzy	Najwyższa Izba Kontroli
Roman Tadla	Delegatura w Rzeszowie
Główny specjalista k. p.	Dyrektor
	Wiesław Motyka

/-/

/-/

Magdalena Grabowska
Główny specjalista k. p.

/-/

Marek Sikora
Starszy inspektor k. p.

/-/