



KPB.430.001.2020
Nr ewid. 38/2020/P/19/039/KPB

Informacja o wynikach kontroli

SZKOLENIE I DOSKONALENIE ZAWODOWE FUNKCJONARIUSZY SŁUŻB PODLEGŁYCH MSWIA

DEPARTAMENT PORZĄDKU
I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Szkolenie i doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy służb podległych MSWiA

Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego



Marek Bienkowski

Akceptuję:

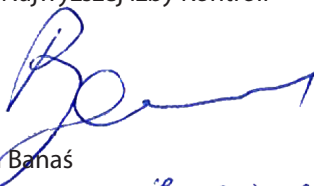
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Marek Opiola

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 07.05.2020

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	8
4. WNIOSKI.....	14
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	16
5.1. Organizacja szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy w służbach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji.....	16
5.2. Kadra dydaktyczna i instruktorska, programy, szkolenia oraz infrastruktura i wyposażenie	52
5.3. Realizacja szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy.....	75
5.4. Nadzór Ministra SWiA oraz komendantów służb nad realizacją szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy	111
6. ZAŁĄCZNIKI.....	127
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	127
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	131
6.3. Wyniki badania ankietowego.....	139
6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	141
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	144
6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	144
6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	148

Zdjęcie na okładce:

Szkolenie funkcjonariuszy PSP w zakresie technicznych działań ratowniczych
i współpracy z innymi służbami (materiały KG PSP)

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

BO SG	Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej w Przemyśle,
BKiS KG SG	Biuro Kadr i Szkolenia KG SG,
BKSiOP KGP	Biuro Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej KGP,
BNW MSWiA	Biuro Nadzoru Wewnętrznego MSWiA,
BOR	Biuro Ochrony Rządu,
CS PSP	Centralna Szkoła Państwowej Straży Pożarnej w Częstochowie,
DOLiZK MSWiA	Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA,
DPP MSWiA	Departament Porządku Publicznego MSWiA,
KG PSP	Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej,
KGP	Komenda Główna Policji,
KG SG	Komenda Główna Straży Granicznej,
KW PSP	Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej,
KWP	Komenda Wojewódzka Policji,
MNiSW	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego,
Minister NiSW	Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego,
Minister ON	Minister Obrony Narodowej,
Minister SWiA	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji,
MON	Ministerstwo Obrony Narodowej,
MSW	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych,
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji,
NdOSG	Nadodrzański Oddział Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim,
OSzP	Ośrodek Szkolenia Policji w Łodzi, z siedzibą w Sieradzu,
OSzPSP	Ośrodek Szkolenia Państwowej Straży Pożarnej,
SOP	Służba Ochrony Państwa,
SP	Szkoła Policji (w Katowicach, Pile i Słupsku),
SG SP	Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie,
WSPol	Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie,
dysponent ś.b.p.	dysponent środków budżetu państwa,
Koordynator RM	Koordynator Ratownictwa Medycznego (MSWiA bądź służby),
kpp	kwalifikowana pierwsza pomoc.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy funkcjonujące systemy szkolenia i doskonalenia zawodowego pozwalają na prawidłowe przygotowanie funkcjonariuszy do wykonywania zadań służbowych?

Pytanie definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy poszczególne formacje stworzyły i posiadają adekwatny do potrzeb system szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy?
2. Czy kadra dydaktyczna, programy szkolenia i doskonalenia zawodowego oraz infrastruktura szkoleniowa umożliwiły wymagane przygotowanie funkcjonariuszy do realizacji zadań?
3. Czy liczba przeszkolonych funkcjonariuszy i zakres realizowanych szkoleń pozwalał na wymagane przygotowanie ich do realizacji zadań?
4. Czy nadzór nad funkcjonowaniem systemu przyczynił się do jego usprawnienia i realizacji zadań nałożonych na poszczególne formacje?

Szkolenie i doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy służb podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji ma istotne znaczenie dla prawidłowej realizacji zadań przed nimi stawianych.

W obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa swoje ustawowe zadania wykonują m.in. następujące cztery formacje podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Są to:

1. Policja – umundurowana i uzbrojona formacja służąca społeczeństwu, powołana do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 1 ust. 1 ustawy o Policji¹);
2. Straż Graniczna – umundurowana i uzbrojona formacja przeznaczona do ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji, a także rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń oraz ścigania ich sprawców, w zakresie właściwości SG (art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o SG²);
3. Służba Ochrony Państwa – umundurowana i uzbrojona formacja wykonująca zadania z zakresu ochrony osób i obiektów oraz rozpoznawania i zapobiegania skierowanym przeciw nim przestępstwom (art. 2 ust. 1 ustawy o SOP³) oraz
4. Państwowa Straż Pożarna – umundurowana i wyposażona w specjalistyczny sprzęt formacja, przeznaczona do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami (art. 1 ust. 1 ustawy o PSP⁴).

Funkcjonariusze w nich służący muszą skutecznie realizować stawiane przed nim zadania zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i wynikającymi z nich procedurami, posiadać wysoką sprawność fizyczną oraz – z wyłączeniem PSP – posługiwać się bronią palną i środkami przymusu bezpośredniego.

Niezbędne do tego kompetencje i umiejętności funkcjonariusze nabywają w trakcie szkolenia zawodowego podstawowego – na początku służby, oraz w ramach kolejnych szkoleń specjalistycznych i doskonalenia zawodowego – w trakcie służby.

Szkolenia są, co do zasady, realizowane w szkołach i ośrodkach szkolenia utworzonych w każdej formacji (z wyjątkiem SOP), a doskonalenie zawodowe – w szkołach i ośrodkach szkolenia oraz w macierzystych jednostkach organizacyjnych.

¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2019 r. poz. 161, ze zm.), zwana tutaj „ustawą o Policji”.

² Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 147, ze zm.), zwana tutaj „ustawą o SG”.

³ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 828, ze zm.), zwana tutaj „ustawą o SOP”.

⁴ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1499, ze zm.), zwana tutaj „ustawą o PSP”.

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komenda Główna Policji, Komenda Główna Straży Granicznej, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Służba Ochrony Państwa, 13 szkół Policji, SG i PSP oraz pięć jednostek terenowych Policji, SG i PSP sześciu wojewódzkiego.

Okres objęty kontrolą

1.01.2018 r.
–30.06.2019 r. oraz okresy wcześniejsze i późniejsze w zakresie niezbędnym dla realizacji celu kontroli.

Obecne systemy szkolenia Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej ukształtowały się na początku XXI w. Szkoły i ośrodki szkolenia formacji podległych MSWiA realizują szkolenie zawodowe podstawowe, szkolenia specjalistyczne oraz szkolenia pozwalające funkcjonariuszom awansować do wyższego korpusu (podoficerskiego, aspiranckiego/chorążych, oficerskiego). We wszystkich formacjach doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy jest realizowane w jednostkach terenowych (doskonalenie zawodowe lokalne), w szkołach i ośrodkach szkolenia (doskonalenie zawodowe centralne), a w niektórych przypadkach zlecane jest podmiotom zewnętrznym. Szkolenie i doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy jest realizowane w formie kursów, na podstawie programów szkolenia opracowanych samodzielnie przez służby.

Uwzględniając powyższe uwarunkowania badaniami kontrolnymi objęto koncepcję i organizację szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy; programy szkolenia i ich realizację; bazę szkolenia, w tym w kadre, infrastrukturę i wyposażenie szkół i ośrodków szkolenia oraz jednostek terenowych; stan wyszkolenia podstawowego oraz w wybranych specjalnościach; nadzór Ministra SWiA i komendantów wszystkich czterech służb nad realizacją szkolenia i doskonalenia zawodowego.

Wyniki kontroli pozwoliły ocenić system szkolenia służb podległych MSWiA oraz zdiagnozować podstawowe problemy w realizacji szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy, a także wskazać kierunki działań naprawczych⁵. NIK wyraża przekonanie, że dokonane przez Izbę ustalenia i analizy dostarczą osobom odpowiedzialnym za kształtowanie systemów szkolenia i doskonalenia zawodowego zobiektywizowanych danych, które pozwolą wypracować właściwe rozwiązania prawne i organizacyjne w tym zakresie. Doceniając bowiem zaangażowanie funkcjonariuszy i pracowników kontrolowanych formacji w rozwój systemów szkolenia i to, co już udało się osiągnąć, NIK wskazuje na potrzebę daleko idących zmian w poszczególnych obszarach. Ich szybkie i sprawne wprowadzenie przyczyniłoby się do dalszego wzrostu poziomu profesjonalizacji służb podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, a tym samym jeszcze lepszej realizacji zadań w zakresie zapewnienia porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

⁵ Wyniki kontroli w Służbie Ochrony Państwa mają charakter niejawnym, w związku z czym mogły zostać przedstawione w niniejszej Informacji tylko w ograniczonym zakresie. Ustalenia kontroli i ocena realizacji zadań w zakresie szkolenia i doskonalenia funkcjonariuszy SOP zostały przedstawione w niejawnym wystąpieniu pokontrolnym Prezesa NIK do Komendanta SOP nr KPB-Z-3/2020 z dnia 15 stycznia 2020 r.

2. OCENA OGÓLNA

Systemy szkolenia funkcjonujące w służbach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji umożliwiały właściwe przygotowanie funkcjonariuszy do realizacji podstawowych zadań nałożonych ustawami na poszczególne formacje. NIK zwraca jednak uwagę na brak (zwłaszcza w Policji i Służbie Ochrony Państwa) spójnych systemów szkoleń, powiązanych ze ścieżką rozwoju zawodowego funkcjonariuszy, umożliwiających im stałe podnoszenie kwalifikacji i doskonalenie umiejętności. Systemy te powinny nie tylko umożliwiać funkcjonariuszowi właściwe wykonywanie obowiązków na aktualnie zajmowanym stanowisku, ale również przygotowywać go do nowych zadań w ramach ścieżki rozwoju zawodowego. Brak tego rodzaju spójnych, wielopoziomowych systemów obowiązkowych szkoleń, wynikający głównie z problemów kadrowych i infrastrukturalnych resortowego szkolnictwa, powoduje, że np. w Policji szkolenie zawodowe podstawowe może być w wielu przypadkach jedynym kursem, które przechodzi policjant w okresie od przyjęcia do zakończenia służby. Stwarza to istotne ryzyko wykonywania przez poszczególnych funkcjonariuszy czynności specjalistycznych bez odpowiedniego przygotowania⁶.

Z ustaleń kontroli wynika, że odrębne systemy szkolenia poszczególnych formacji mogą utrudniać współdziałanie służb podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, zwłaszcza, że Minister nie zidentyfikował obszarów, w których wdrożenie jednolitych procedur szkolenia umożliwiłoby uzyskanie interoperacyjności podległych mu służb.

W opinii NIK, słabymi stronami obecnych systemów szkolenia są:

- niemożność pełnego zaspokojenia potrzeb szkoleniowych formacji, w szczególności w przypadku Policji i SOP;
- problemy z zapewnieniem właściwie przygotowanej kadry instruktorskiej oraz infrastruktury i wyposażenia niezbędnych do zapewnienia optymalnej realizacji procesu dydaktycznego;
- niewystarczająca współpraca przy realizacji szkoleń pomiędzy formacjami, niepozwalająca na optymalne wykorzystanie istniejących zasobów, w szczególności kadry instruktorskiej i infrastruktury;
- brak obligatoryjności szkoleń specjalistycznych we wszystkich formacjach;
- niepowiązanie systemu podnoszenia kwalifikacji zawodowych z systemem awansów i wynagradzania funkcjonariuszy;
- niewłaściwa realizacja zadań przez koordynatorów medycznych, mająca negatywny wpływ na poziom przeszkolenia funkcjonariuszy w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy⁷.

Doceniając zaangażowanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, kierownictwa poszczególnych formacji, kadry dydaktycznej, a także funkcjonariuszy w udoskonalanie i rozwój istniejących systemów szkolenia, NIK zwraca uwagę na potrzebę zintensyfikowania prowadzonych działań organizacyjnych oraz konieczność zapewnienia niezbędnych środków finansowych na realizację procesu szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy. Nie ulega bowiem wątpliwości, że tylko dobrze wyszkolony funkcjonariusz może skutecznie realizować zadania niezbędne dla zachowania porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego oraz ochrony życia i zdrowia obywateli.

Funkcjonujące systemy szkolenia umożliwiają właściwe przygotowanie funkcjonariuszy do realizacji podstawowych zadań służbowych

⁶ Stosunkowo najmniejsze ryzyko w tym zakresie dotyczy funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej i Straży Granicznej.

⁷ W Policji tylko ok. 5,3% funkcjonariuszy posiada takie przeszkolenie, w Straży Granicznej – 5,8%, w SOP – 13%, podczas gdy w Państwowej Straży Pożarnej – 98% funkcjonariuszy.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji finansował służby i nadzorował ich funkcjonowanie, w tym szkolenie funkcjonariuszy, nie ingerując w systemy szkolenia

Minister SWiA stworzył procedury nadzoru nad działalnością podległych mu służb, w tym nad funkcjonującymi w nich systemami szkolenia i doskonalenia zawodowego. Minister zapewnił zaplecze kadrowe do realizacji zadań związanych z nadzorem nad szkoleniem i doskonaleniem zawodowym funkcjonariuszy oraz kontrolą tego obszaru. Wyznaczone jednostki organizacyjne ministerstwa analizowały dokumenty sprawozdawcze, wyciągały z nich wnioski, a w razie potrzeby formułowały zalecenia. Skargi i wnioski związane ze szkoleniem i doskonaleniem zawodowym funkcjonariuszy były prawidłowo rozpatrywane. W okresie objętym kontrolą przedstawiciele MSWiA nie przeprowadzili jednak kontroli dotyczących bezpośrednio systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego. Jedynie w poszczególnych kontrolach uwzględniano ten temat, jako jeden z wielu elementów badania.

W opinii NIK, Minister nie wykorzystywał więc w pełni narzędzia, dzięki któremu mógł mieć bezpośredni wgląd w funkcjonowanie tego obszaru. Minister nie prowadził także bezpośredniej ewaluacji systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego w służbach, opierając się w swoich analizach wyłącznie na sprawozdaniach Komendantów Głównych Policji, PSP, SG i Komendanta SOP oraz ocenach Polskiej Komisji Akredytacyjnej. Ograniczało to jego możliwości w zakresie analizy efektywności wydatkowanych na szkolenia środków oraz kierunków niezbędnych działań, celem udoskonalenia procesu szkolenia.

W ramach ogólnych limitów wydatków dla części budżetowych przypisanych poszczególnym dysponentom II i III stopnia, bezpośrednio podległym dysponentowi części 42, Minister SWiA zabezpieczył środki na infrastrukturę i wyposażenie oraz bieżące funkcjonowanie szkół i ośrodków szkolenia. Przekazywane środki nie pozwoliły jednak na podjęcie wszystkich niezbędnych działań modernizacyjnych oraz na konieczne unowocześnienie wyposażenia. W związku z wejściem w życie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce Minister wydał stosowne akty wykonawcze stanowiące podstawę do funkcjonowania podległych mu szkół.

Minister SWiA nie wydał od 1995 r. przepisów wykonawczych do ustawy Prawo budowlane, dotyczących strzelnic

Minister nie wydał dotychczas niezbędnych rozporządzeń w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice, jak również warunków dotyczących ich usytuowania, wymaganych przez ustawę Prawo budowlane⁸. W konsekwencji tego zaniechania, sięgającego ponad dwudziestu pięciu lat, strzelnice były i są eksploatowane bez powszechnie obowiązujących regulacji prawnych, w szczególności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ich użytkowników oraz osób przebywających w ich otoczeniu.

Powołany przez Ministra SWiA Koordynator Ratownictwa Medycznego nierzetelnie realizował swoje zadania

W MSWiA został powołany Koordynator RM MSWiA, który realizował przypisane mu działania, jednakże w przypadku planów szkoleń Policji i PSP Koordynator RM MSWiA zaopiniował je z wielomiesięcznym opóźnieniem. Ze znacznym opóźnieniem zatwierdził on również sprawozdania

⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.). Poprzednio Izba już czterokrotnie (w 2005 r., 2011 r., 2012 r. i 2015 r.) zwracała uwagę na konieczność uregulowania tej kwestii.

z realizacji szkoleń z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy przedkładane przez Koordynatorów RM PSP i SG. W ocenie NIK, zaniechania te świadczą o braku właściwego nadzoru merytorycznego nad wykonywaniem zadań przez koordynatorów ratownictwa medycznego służb podległych Ministrowi SWiA. [str. 16, 111, 130]

Policja

W opinii NIK system szkolenia Policji umożliwiał realizację zaplanowanych szkoleń i kursów doskonalenia zawodowego centralnego, na poziomie wynikającym przede wszystkim z potencjału szkół i ośrodka szkolenia. Nie pozwalał on jednak na zaspokojenie w pełnym zakresie zidentyfikowanych, rzeczywistych potrzeb szkoleniowych funkcjonariuszy i jednostek Policji⁹. Ta istotna wada systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego, która jest pochodną ograniczonego potencjału szkół i ośrodka szkolenia, od wielu lat uniemożliwia pełne zaspokojenie potrzeb szkoleniowych formacji.

W Policji nie zbudowano spójnego, wielopoziomowego systemu szkolenia, sprzężonego ze ścieżką awansu, który gwarantowałby obowiązkowe pogłębianie wiedzy i poszerzanie umiejętności funkcjonariuszy na poszczególnych etapach kariery zawodowej. Szkolenie zawodowe podstawowe winno być pierwszym, a nie jedynym, obowiązkowym elementem systemu. Z ustaleń kontroli wynika, że specjalizacji zawodowej funkcjonariusza powinny towarzyszyć obowiązkowe, wielopoziomowe szkolenia specjalistyczne, podobnie jak awansowi na stanowiska kierownicze wielopoziomowe szkolenia menedżerskie powiązane ze ścieżką awansu. Ograniczanie obowiązkowych szkoleń do kursu zawodowego podstawowego wynika wyłącznie z ograniczonego potencjału szkolnictwa policyjnego, które zmuszone do przeszkolenia przyjętych do służby funkcjonariuszy nie jest w stanie zorganizować wystarczającej liczby szkoleń specjalistycznych dedykowanych dla policjantów, którzy zostali skierowani do wykonywania obowiązków wymagających dodatkowych kompetencji.

W opinii NIK, słabymi stronami obecnego systemu szkolenia w Policji, tak jak i innych służb, są:

- brak obligatoryjności szkoleń specjalistycznych,
- brak powiązania systemu podnoszenia kwalifikacji zawodowych z systemem awansów i wynagradzania funkcjonariuszy.

Obecnie kursy specjalistyczne realizowane w Policji, które w myśl założeń, powinny wyposażyć policjantów w wiedzę i umiejętności zapewniające właściwe przygotowanie do realizacji powierzonych zadań na stanowiskach specjalistycznych, nie są obligatoryjne. W rezultacie policjanci kierowani są do wykonywania zadań wymagających wiedzy i umiejętności, które mogliby nabyć na kursach specjalistycznych. Nie mogą zaś w nich uczestniczyć ze względu na ograniczony potencjał szkół i ośrodka szkolenia. Tym samym ścieżka rozwoju zawodowego przestaje być powiązana z kolejnymi stopniami szkolenia. W konsekwencji,

System szkolenia Policji umożliwiał realizację zaplanowanych szkoleń i kursów, ale nie zaspokajał pełni potrzeb szkoleniowych formacji

Kursy specjalistyczne nie są obligatoryjne, wobec czego istnieje poważne ryzyko wykonywania przez policjantów specjalistycznych czynności bez odpowiedniego przygotowania

⁹ W ocenie MSWiA realizowane w Policji szkolenia zaspokajają ok. 60% potrzeb szkoleniowych.

zajmowanie przez funkcjonariuszy stanowisk kierowniczych nie jest poprzedzone obligatoryjnym kursem przygotowującym do kierowania zespołami ludzkimi, co może rodzić potencjalnie niebezpieczne konsekwencje.

Ograniczony potencjał szkół i ośrodków szkolenia jest równocześnie przyczyną utrzymywania się „nawisu” szkoleniowego w zakresie szkolenia zawodowego dla absolwentów szkół wyższych, a zwłaszcza szkolenia specjalistycznego i doskonalenia zawodowego centralnego. W związku z decyzją Ministra SWiA w sprawie zniesienia limitów przyjęć do Policji, od lipca 2018 r., znacząco zwiększyła się liczba funkcjonariuszy wymagających odbycia szkolenia zawodowego podstawowego, co wiązało się z ograniczeniem innych szkoleń.

Kadra naukowo-dydaktyczna jednostek szkoleniowych Policji podnosiła swoje kwalifikacje zawodowe. Natomiast tylko w ograniczonym zakresie odbywała praktyki w jednostkach terenowych Policji mające na celu aktualizację wiedzy na temat przestępczości i metod jej zwalczania.

Niewielu policjantów ukończyło szkolenia w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy, pomimo że mają prawo użycia broni palnej

NIK zwraca uwagę, że w Policji, odmiennie niż np. w Państwowej Straży Pożarnej, gdzie przyjęto założenie, że wszyscy funkcjonariusze powinni posiadać przygotowanie do udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy, jedynie ok. 4,2% funkcjonariuszy i pracowników posiada uprawnienia w tym zakresie. Wprawdzie policjanci uczestniczą w zajęciach pierwszej pomocy w ramach szkolenia podstawowego, jednak w opinii NIK szkolenia dla policjantów w zakresie kpp mają istotne znaczenie dla ochrony życia i zdrowia obywateli, biorąc pod uwagę fakt, że często to właśnie policjanci są, jako pierwsi na miejscu zdarzenia.

WSPol w Szczytnie nie prowadziła badań ewaluacyjnych realizowanych przez nią szkoleń

Komendant Główny Policji w ograniczonym zakresie sprawował nadzór nad realizacją szkolenia i doskonalenia zawodowego w Policji. Zastrzeżenia NIK dotyczą przede wszystkim badań ewaluacyjnych szkoleń organizowanych przez Wyższą Szkołę Policji w Szczytnie na zlecenie KGP. Realizowały je wszystkie szkoły i ośrodki szkolenia Policji, nie obejmowały one jednak samej WSPol.

Nie wszyscy funkcjonariusze KGP uczestniczyli w obowiązkowych sprawdzianach strzeleckich i testach sprawności fizycznej

W zakresie organizacji doskonalenia zawodowego w KGP, kontrola NIK wykazała nieprawidłowości polegające na nieosiągnięciu wymaganej frekwencji funkcjonariuszy KGP w obowiązkowych zajęciach ze szkolenia strzeleckiego (i sprawdzianach strzeleckich) oraz testach sprawności fizycznej. Ponadto nierzetelnie prowadzono arkusze szkolenia strzeleckiego policjantów, dokumentujące szkolenie strzeleckie każdego funkcjonariusza Policji oraz osiągnięte przez niego wyniki i uzyskiwane uprawnienia do kolejnych rodzajów broni bądź uprawnienia instruktorskie. [str. 24, 52, 75, 114, 131]

Państwowa Straż Pożarna

System szkolenia PSP pozwalał na objęcie szkoleniem wszystkich strażaków

Organizacja procesu szkolenia oraz potencjał szkoleniowy PSP pozwalał na objęcie szkoleniem i doskonaleniem wszystkich funkcjonariuszy, a zakres realizowanych szkoleń umożliwiał właściwe przygotowanie ich do realizacji powierzonych im zadań. NIK zwraca jednak uwagę na relatywnie długi czas oczekiwania nowo przyjętych strażaków na skierowanie na szkolenie podstawowe w zawodzie „strażak”, wynoszący nawet 60 dni i więcej. W tym okresie oczekujący na szkolenie strażacy nie mogli uczest-

niczyć w działaniach ratowniczych, mimo że większość z nich pełniła służbę w jednostkach ratowniczo-gaśniczych PSP. W opinii NIK taki długi okres oczekiwania nie sprzyjał efektywnemu wykorzystaniu nowo przyjętych do służby strażaków. NIK zwraca również uwagę na stwierdzone przypadki nierzetelności w sporządzaniu i aktualizacji kart zgłoszenia na szkolenie przez jednostki terenowe PSP, co utrudniało proces planowania i organizacji szkolenia.

Komendant Główny PSP powołał Koordynatora RM PSP oraz zapewnił organizację szkoleń w zakresie ratownictwa medycznego i egzaminów potwierdzających (recertyfikacyjnych) posiadane przez funkcjonariuszy umiejętności. Koordynator RM PSP oprócz działań związanych z nadzorem nad działalnością koordynatorów ratownictwa medycznego w zakresie szkolenia, brał udział w inspekcjach jednostek PSP, podczas których oceniał stopień przygotowania strażaków w dziedzinie ratownictwa medycznego. W opinii NIK celowym było również wskazanie Koordynatorów RM PSP na poziomie powiatów. Natomiast, jako nierzetelne działanie należy uznać zwłokę w sporządzaniu i zatwierdzaniu sprawozdań z realizacji planu szkoleń za 2017 i 2018 r. oraz planów szkoleń na 2018 i 2019 r. w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy w jednostkach organizacyjnych PSP. Zwłoka ta skutkowała tym, że Koordynator RM MSWiA nie posiadał rzetelnej wiedzy dotyczącej stanu wyszkolenia funkcjonariuszy PSP w przedmiotowym zakresie, co z kolei uniemożliwiało właściwe zaplanowanie szkoleń w zakresie ratownictwa medycznego.

Komendant Główny PSP prawidłowo sprawował nadzór nad realizacją kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego w PSP. W szczególności na pozytywną ocenę zasługuje prowadzenie analiz potencjału szkoleniowego szkół PSP i ośrodków szkolenia w komendach wojewódzkich PSP, na podstawie których formułowano wnioski mające na celu poprawę procesu kształcenia i szkolenia. Umożliwiało to podejmowanie inicjatyw w celu dalszego usprawnienia systemu szkolenia. Wprowadzono nowe „Zasady doskonalenia zawodowego w PSP” oraz „Zasady nadzoru dydaktycznego nad realizacją programów kształcenia, szkolenia i doskonalenia”, a także utworzono Centralną Listę Potrzeb Szkoleniowych do kształcenia w zawodzie strażak. [str. 30, 65, 90, 121, 134]

Straż Graniczna

W opinii NIK system szkolenia Straży Granicznej umożliwiał realizację zaplanowanych szkoleń i kursów doskonalenia zawodowego centralnego. Szkolenia i doskonalenie centralne w Straży Granicznej prowadziła kadra dydaktyczna o odpowiednich kwalifikacjach, a ośrodki szkolenia SG posiadały adekwatną do potrzeb infrastrukturę szkoleniową. Funkcjonariusze podnosili kwalifikacje uczestnicząc w szkoleniach kwalifikowanych oraz doskonaleniu centralnym i lokalnym. W SG realizowano również szkolenia we współpracy z podmiotami krajowymi i zagranicznymi.

NIK stwierdziła jednak, że baza szkoleniowa jednostek terenowych SG była niewystarczająca (brak strzelnic i hal sportowych), co nie sprzyjało właściwej realizacji doskonalenia zawodowego. Jednostki SG posiadały tylko

Koordynator ratownictwa medycznego PSP nierzetelnie realizował swoje zdania

Komendant Główny PSP prawidłowo nadzorował szkolenie i doskonalenie zawodowe podległych funkcjonariuszy

Infrastruktura ośrodków szkolenia SG była adekwatna do potrzeb

Niewystarczająca infrastruktura i wyposażenie Oddziałów SG

10 strzelnic, w tym osiem strzelnic eksploatowanych oraz dwie wyłączone z użytku ze względu na ich zły stan techniczny. O skali niedostatków w tym obszarze świadczy to, że jednostki SG na podstawie umowy najmu lub użyczenia korzystały z 77 innych strzelnic.

Komendant Główny SG realizował nadzór nad realizacją szkolenia i doskonalenia zawodowego

Ośrodki szkolenia SG prowadziły pomiary efektywności szkoleń i doskonalenia zawodowego centralnego. W KG SG analizowano sprawozdania z działalności szkoleniowej ośrodków SG, prowadzono również wizyty monitorujące. Wyniki kontroli wskazują jednak, że zakres danych zawartych w sprawozdaniach był niekompletny, ponieważ nie zawierał informacji o realizacji szkoleń lokalnych, w szczególności o wyszkoleniu funkcjonariuszy w zakresie sprawności fizycznej i umiejętnościach strzeleckich.

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

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

Koordinator Ratownictwa Medycznego SG z opóźnieniem sporządzał wymagane sprawozdania

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

[str. 37, 71, 102, 124, 133]

Służba Ochrony Państwa

Po utworzeniu SOP na początku 2018 r., jej system szkolenia tworzony był od podstaw

W trakcie kontroli NIK system szkolenia Służby Ochrony Państwa był na etapie tworzenia. Po powstaniu tej Służby 1 lutego 2018 r., Komendant SOP podjął działania, w wyniku których wdrożone zostały ramy organizacyjne szkolenia funkcjonariuszy pozwalające na przygotowanie ich do realizacji zadań ustawowych formacji, w tym zadań związanych ze zwiększeniem kompetencji w stosunku do zlikwidowanego BOR. Okoliczność ta wiązała się z koniecznością zorganizowania od podstaw funkcjonowania nowej formacji przy jednoczesnym zapewnieniu bieżącej realizacji zadań ustawowych.

Braki w dokumentowaniu podejmowanych przedsięwzięć uniemożliwiły Najwyższej Izbie Kontroli ich ocenę

Stwierdzone braki w dokumentowaniu podejmowanych działań koncepcyjnych uniemożliwiły NIK ocenę rzetelności, w tym kompletności działań stanowiących podstawę wdrożonych rozwiązań. Przyjęty w SOP stopień odformalizowania działań, przy jednocześnie istotnej skali zmian w składzie osobowym kierownictwa formacji, jak i pionu szkolenia, utrudniał przy tym szczegółową weryfikację faktycznych założeń i koncepcji leżących u podstaw wdrażanych rozwiązań.

Zasoby organizacyjne SOP w obszarze szkolenia, w tym niepełna obsada kadry dydaktycznej, infrastruktura (w szczególności brak własnych obiektów umożliwiających szkolenie z zakresu techniki i taktyki prowadzenia pojazdów) oraz stan wyposażenia szkoleniowego, ograniczały możliwości szkoleniowe formacji. NIK docenia podejmowane działania na rzecz ograniczenia skutków identyfikowanych ryzyk, jednak w opinii Izby system szkolenia SOP wymaga realizacji dalszych istotnych przedsięwzięć, które doprowadzą do powstania spójnego, wielopoziomowego systemu szkolenia powiązanego ze ścieżką rozwoju kariery zawodowej funkcjonariuszy.

Działania przedsięwzięte przez Komendanta SOP pozwalały na sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań z zakresu szkolenia funkcjonariuszy. Istotnym instrumentem wykorzystanym w tym zakresie była kontrola wewnętrzna. Ograniczony zakres miały natomiast działania monitorujące skuteczność realizacji poszczególnych szkoleń. Wykorzystywane były w tym celu badania ewaluacyjne, lecz skala ich wykorzystania i zakres pozyskiwanych w nich informacji, nie pozwalały na pełną ocenę jakości i skuteczności szkoleń.

[str. 44, 136]

Istotnym elementem nadzoru Komendanta SOP były kontrole i badania ewaluacyjne

4. WNIOSKI

Wnioski systemowe
w sprawie modernizacji
systemów szkolenia
i doskonalenia
zawodowego
funkcjonariuszy służb
podległych MSWiA

Wyniki przeprowadzonych kontroli systemów szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy w czterech służbach podległych MSWiA wskazują na potrzebę wprowadzenia istotnych zmian systemowych. NIK pozytywnie ocenia deklarację Ministra SWiA zapowiadającą stworzenie nowego systemu szkolenia służb tak, aby pozwalał on na przygotowanie funkcjonariuszy na obecne i przyszłe wyzwania. Izba zwraca uwagę na konieczność wzmocnienia potencjału szkoleniowego służb pod względem organizacyjnym, kadrowym i infrastrukturalnym. W szczególności NIK widzi potrzebę zwolnienia WSPol w Szczytnie z realizacji szkolenia zawodowego podstawowego policjantów na rzecz prowadzenia szkoleń specjalistycznych, oficerskich i menedżerskich, przy równoczesnym zwiększeniu potencjału szkoleniowego Policji, poprzez rozbudowę SP w Katowicach oraz doinwestowanie OSzP w Sieradzu. Z kolei zwiększenie potencjału szkoleniowego SOP do niezbędnego minimum, wymaga doinwestowania Ośrodka Szkolenia SOP w Radczu.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o spowodowanie:

- wprowadzenia w poszczególnych służbach podległych Ministrowi spójnych, wielopoziomowych systemów szkolenia, umożliwiających właściwe przygotowanie funkcjonariuszy do realizacji stawianych przed nimi zadań;
- powiązania systemu podnoszenia kwalifikacji zawodowych z systemem awansowania i wynagradzania funkcjonariuszy, w tym wprowadzenie obowiązku ukończenia wskazanych szkoleń, jako warunku zajmowania określonych stanowisk;
- wprowadzenia rozwiązań gwarantujących bieżące pogłębianie wiedzy i doskonalenie umiejętności funkcjonariuszy tak, aby zapewnić właściwe wykonywanie obowiązków na aktualnie zajmowanym stanowisku;
- modernizacji systemów szkolenia pod względem jakościowym, poprzez wdrożenie zasady równoczesnego wyposażania w nowoczesny sprzęt jednostek terenowych oraz szkół poszczególnych służb, aby szkolący się funkcjonariusze mieli możliwość poznawania sprzętu, który będą wykorzystywać podczas wykonywania zadań w jednostkach¹⁰;
- zmiany zasad nadawania uprawnień dla kierowców pojazdów uprzywilejowanych wszystkich formacji podległych MSWiA, którzy powinni je otrzymywać wyłącznie po ukończeniu szkoleń, zorganizowanych przez odpowiednio przygotowane i wyposażone podmioty szkoleniowe¹¹;
- niezwłocznego uregulowania zasad i warunków technicznych użytkowania i usytuowania strzelnic ćwiczebnych, poprzez wydanie w oparciu o art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, rozporządzeń w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice kryte i odkryte, jak również warunków dotyczących ich usytuowania.

¹⁰ Znacząca modernizacja powinna objąć np. Szkołę Główną Służby Pożarniczej, gdzie na wyposażeniu laboratoriów tej szkoły ciągle jest sprzęt wyprodukowany w b. NRD i ZSRR, ponad 30 lat temu.

¹¹ Zdaniem NIK, niezbędne jest zrezygnowanie z przepisu art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2019 r. poz. 341, ze zm.), na mocy którego funkcjonariusze są zwolnieni z obowiązku odbycia kursów dla kierowców uprzywilejowanych.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli uważa za zasadne:

- podjęcie działań organizacyjnych w celu wzmocnienia nadzoru Ministra SWiA nad wykonywaniem zadań przez koordynatora ratownictwa medycznego MSWiA w zakresie opiniowania planów szkoleń i zatwierdzania sprawozdań z realizacji szkoleń z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy, składanych przez koordynatorów RM podległych służb;
- zobowiązanie komendantów podległych formacji o bezwzględne egzekwowanie udziału w szkoleniach i sprawdzianach strzeleckich¹² oraz w zakresie sprawności fizycznej wszystkich zobowiązanych do tego funkcjonariuszy. Szkolenia te, co do zasady, przeprowadzają instruktorzy macierzystych jednostek organizacyjnych. Niemniej jednak, w opinii NIK, wskazane byłoby, aby okresowo, np. co trzy lata, sprawdziany ze szkolenia strzeleckiego i sprawności fizycznej przeprowadzali instruktorzy spoza macierzystej jednostki organizacyjnej.

¹² To jest funkcjonariuszy wszystkich kontrolowanych formacji, z wyjątkiem PSP.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Organizacja szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy w służbach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji

System szkolenia funkcjonariuszy służb podległych MSWiA obejmuje szkolenie zawodowe podstawowe i szkolenia specjalistyczne oraz doskonalenie zawodowe

Szkoły i ośrodki szkolenia formacji podległych MSWiA realizują szkolenie zawodowe podstawowe, szkolenia specjalistyczne oraz szkolenia pozwalające przejść do wyższego korpusu (podoficerskie, aspiranckie/chorążych, oficerskie). We wszystkich formacjach doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy jest realizowane w jednostkach terenowych (doskonalenie zawodowe lokalne), w szkołach i ośrodkach szkolenia (doskonalenie zawodowe centralne) i doskonalenie zlecane podmiotom zewnętrznym.

Szkolenie funkcjonariuszy Policji, do 2003 r. realizowały: Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Szkoły Policji w Katowicach, Pile i Słupsku oraz 14 Ośrodków Szkolenia Policji (OSzP). Po likwidacji w 2003 r. Ośrodków Szkolenia Policji szkolenie zawodowe podstawowe policjantów przejęły i realizują je: WSPol w Szczytnie, CSP w Legionowie, SP w Katowicach, Pile i Słupsku oraz reaktywowany OSzP w Łodzi, z siedzibą w Sieradzu.

W Państwowej Straży Pożarnej ukształtował się system szkolenia oparty na Szkole Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie, SP PSP w Bydgoszczy, SA PSP w Krakowie i Poznaniu, Centralnej Szkole PSP w Częstochowie oraz 17 OSz PSP podległych komendom wojewódzkim PSP.

Straż Graniczna realizuje szkolenie swoich funkcjonariuszy w Centrum Szkolenia SG w Kętrzynie, Centralnym Ośrodku Szkolenia w Koszalinie oraz Ośrodku Szkoleń Specjalistycznych w Lubaniu.

Służba Ochrony Państwa, od jej utworzenia w 2018 r. jest w trakcie tworzenia własnego systemu szkolenia, ale – w okresie objętym kontrolą – towarzyszyły temu znaczne zmiany organizacyjno-kadrowe, które utrudniły realizację tego procesu. SOP nie ma wydzielonych jednostek szkoleniowych. Szkolenie i doskonalenie zawodowe (szkolenie zawodowe doskonalące) jej funkcjonariuszy jest organizowane przez Zarząd I (Szkolenia) i realizowane przez własną kadrę instruktorską, z wykorzystaniem posiadanej bazy szkoleniowej w Warszawie i tzw. Ośrodka Szkolenia w Raduczu. Znaczna część funkcjonariuszy SOP szkoli się w szkołach i jednostkach Policji, Wojska Polskiego i podmiotach zewnętrznych, również zagranicznych.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Ministrowi podlegają Komendanci Główni Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej oraz Komendant Służby Ochrony Państwa

Zasadniczym zadaniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wskazanym w § 1 ust. 2 rozporządzenia PRM w sprawie MSWiA, jest kierowanie trzema działami administracji rządowej, w tym działem „sprawy wewnętrzne”. Ponadto Minister jest dysponentem trzech części budżetu państwa, w tym części 42, w ramach której finansowane są Policja, Straż Graniczna, Służba Ochrony Państwa oraz część Państwowej Straży Pożarnej. Wykonywanie przez Ministra funkcji kierowniczej, obejmuje motywowanie, przewodzenie i wpływanie na działalność podwładnych, a także sprawowanie nadzoru i kontroli, również w zakresie szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy służb podległych Ministrowi.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dodatkowe obowiązki Ministra, jako dysponenta części budżetu państwa wynikają z ustawy o finansach publicznych¹³. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 tej ustawy wydatki publiczne powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Minister wskazał, że określanie koncepcji funkcjonowania, w postaci wyznaczania celów, kierunków i zadań dla poszczególnych szkół i ośrodków szkolenia Policji, SG, PSP pozostaje we właściwości komendantów głównych tych formacji. W konsekwencji Minister podejmował jedynie, w ograniczonym zakresie, działania celem usprawnienia organizacji szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy poszczególnych służb. Analizie, przez powołany w tym celu przez Ministra zespół, poddany został system szkolenia funkcjonujący w Policji. W wyniku jego prac stwierdzono, że system szkolenia funkcjonariuszy Policji jest niewydolny.

W Ministerstwie SWiA nie opracowano i nie wdrożono jednolitej koncepcji funkcjonowania systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy podległych formacji

W odniesieniu do Służby Ochrony Państwa podjęte zostały działania w celu zapewnienia optymalnego systemu szkolenia kierujących pojazdami uprzywilejowanymi. W przypadku SG i PSP poddano analizie wyłącznie sprawozdania z działalności szkoleniowej. Minister poddawał również analizie stopień wykorzystania bazy i kadry dydaktyczno-naukowej w dwóch podległych mu bezpośrednio szkołach¹⁴.

W opinii NIK, działania planowane i realizowane przez poszczególne służby zawsze będą się ograniczały do, podległych ich komendantom, jednostek terenowych, szkół i ośrodków szkolenia. Szereg szkoleń, jak np. obejmujących udzielanie kwalifikowanej pierwszej pomocy, mogłaby być realizowana dla wszystkich służb. Tylko przedsięwzięcia podejmowane przez Ministra SWiA, w tym wskazanie jednolitych kierunków działania wszystkim służbom, wypracowanych na podstawie szczegółowych analiz obecnych systemów szkolenia, umożliwią rzeczywistą poprawę systemu szkolenia funkcjonariuszy. Tylko Minister SWiA, jako dysponent części 42 budżetu państwa, może zapewnić właściwie ich finansowanie oraz skoordynować działania obejmujące wszystkie służby.

Zarządzeniem nr 35 Minister SWiA, powołał Zespół do spraw opracowania nowej koncepcji szkolnictwa policyjnego. Zadaniem Zespołu było dokonanie oceny aktualnego stanu funkcjonowania szkół policyjnych, w szczególności pod względem organizacji, kadry kierowniczej i dydaktycznej, programów nauczania oraz zaplecza dydaktycznego i logistycznego szkół policyjnych, a także przygotowanie rozwiązań mających na celu poprawę ich funkcjonowania oraz jakości i warunków kształcenia policjantów¹⁵.

Propozycje zmian w systemie szkolenia funkcjonariuszy Policji

Wnioski z prac Zespołu zostały przedstawione podczas posiedzenia w dniu 1 lipca 2019 r. i dotyczyły m.in. opracowania koncepcji zmian w systemie szkolenia opartej na bazie WSPol w Szczytnie i CSP Policji

¹³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz., 869, ze zm.).

¹⁴ Tj. w Szkole Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie oraz w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie.

¹⁵ Prace zespołu były przedłużane, kolejno do 30 marca 2018 r. i 31 grudnia 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w Legionowie, stworzenie modelu ścieżki rozwoju zawodowego w Policji, opartego w szczególności na specjalizacji funkcjonariuszy oraz systemie motywacyjnym promującym służbę w Policji, poprzez szkolenie zawodowe podstawowe, służbę przygotowawczą, szkolenie podoficerskie, kursy specjalistyczne i doszkalające oraz rozważenie możliwości zmian związanych z potrzebą rozbudowy lub utworzenia nowych szkół i ośrodków szkolenia, w tym zmiany statusu OSzP w Sieradzu na szkołę policyjną. Mając na uwadze potrzebę przeprowadzenia dalszych analiz dotyczących określenia sylwetki policjanta – słuchacza i absolwenta na każdym z etapów jego rozwoju zawodowego podjęto decyzję o kontynuowaniu prac Zespołu.

**Propozycje KGP
wzmocnienia etatowego
szkół Policji**

Komendant Główny Policji przedstawił Ministrowi informację nt. racjonalizacji etatowej w jednostkach szkoleniowych Policji, przeprowadzonej w latach 2009–2010. Komendant zwrócił się o rozważenie możliwości wzmocnienia szkół policyjnych etatami, pozyskanymi z komend wojewódzkich/Stołecznej Policji, które zostały uprzednio wyłączone ze szkół Policji w ramach opisanego procesu „racjonalizacji”. Na spotkaniu Zespołu w dniu 1 lipca 2019 r., przedstawiono również tę propozycję, a także ustalono, że kwestia ta zostanie poddana dodatkowej analizie. Według stanu na dzień zakończenia kontroli decyzja w tej sprawie nie została podjęta.

**Minister SWiA
nie wykonał delegacji
art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy
Prawo budowlane**

Minister właściwy do spraw wewnętrznych, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo Budowlane powinien był określić w drodze rozporządzenia warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać strzelnice, jak również warunki dotyczące ich usytuowania.

W ocenie NIK, brak wydania przedmiotowych przepisów wykonawczych przez tak długi czas¹⁶ należy ocenić negatywnie, zarówno z punktu widzenia kryterium legalności, jak i rzetelności.

MSWiA opracowało i skierowało do Rządowego Centrum Legislacji dwa projekty rozporządzeń: z dnia 24 lutego 2014 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice kryte i z dnia 13 czerwca 2014 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice odkryte. W okresie objętym kontrolą, mimo przygotowanych projektów, Minister SWiA nie wydał powyższych rozporządzeń.

**Minister SWiA
monitorował, nie rzadziej
niż raz na kwartał,
realizację przyjętych
celów, mierników i zadań**

W opinii NIK, trwający już ponad 25 lat okres wdrażania wymaganych regulacji, wskazuje na opieszałość i nierzetelność działań kolejnych Ministrów SW/SWiA, zobowiązanych przepisami prawa do ustanowienia podstaw i ram prawnych, którym powinny odpowiadać strzelnice,

¹⁶ Problem ten został stwierdzony w kontrolach: P/05/080/KPB – Organizacja i realizacja procesu szkolenia i doskonalenia zawodowego w Policji; P/11/178/LWR – Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa przez służby mundurowe – Policję i Straż Graniczną – podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych; P/12/185/LWR – Funkcjonowanie szkół i ośrodków szkoleniowych w Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Straży Granicznej oraz P/15/041 /KPB – Wykorzystanie broni przez wybrane służby i straże oraz nadzór organów państwa nad jej reglamentacją.

jak również warunków dotyczących ich usytuowania. Taki stan rzeczy utrudnia zapewnienie bezpieczeństwa użytkownikom strzelnic i osobom przebywającym w ich otoczeniu, mimo doraźnych działań podejmowanych przez szefów/komendantów poszczególnych służb. NIK zwraca uwagę, że Minister Obrony Narodowej wywiązał się z obowiązku wydania stosownego rozporządzenia już w 2001 r.¹⁷

Analizowanie potrzeb poszczególnych formacji w zakresie wykształcenia i wyszkolenia określonej liczby funkcjonariuszy odbywało się na podstawie zarządzenia Nr 15 Ministra SWiA¹⁸ w sprawie systemu kontroli zarządczej w działach administracji rządowej – administracja publiczna, sprawy wewnętrzne, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.

Departament Porządku Publicznego (DPP) MSWiA dokonał analizy sprawozdań z działalności szkoleniowej, składanych przez Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego SG¹⁹. Komendant Główny Policji przygotowywał corocznie sprawozdania: ze szkolenia zawodowego oraz doskonalenia centralnego zorganizowanego i przeprowadzonego w Policji, z realizacji doskonalenia zawodowego lokalnego policjantów z zakresu wyszkolenia strzeleckiego i z realizacji doskonalenia zawodowego lokalnego policjantów z zakresu sprawności fizycznej, taktyki i technik interwencji oraz testu sprawności fizycznej. Wnioski i propozycje do realizacji z ww. sprawozdań zostały przedstawione Ministrowi, w Informacji w sprawie procesu realizacji szkolenia i doskonalenia zawodowego w Policji w 2018 r.

Natomiast w odniesieniu do Państwowej Straży Pożarnej sprawozdanie z działalności Komendanta Głównego PSP za rok 2018, zawierało część V, dotyczącą problematyki kształcenia i szkolenia zawodowego w PSP. Sprawozdanie to było przedmiotem analizy przez DOLiZK MSWiA i nie wzbudziło zastrzeżeń. W dniu 9 lipca 2019 r. Minister zatwierdził je bez uwag.

Ocena realizacji zaspokajania potrzeb szkoleniowych Policji za rok 2018 została przedstawiona w „Informacji w sprawie procesu realizacji szkolenia i doskonalenia zawodowego w Policji za 2018 rok”. Analiza Informacji wykazała, że Policja, co do zasady realizuje zadania określone w rozporządzeniu Ministra SWiA z 2007 r. w sprawie warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji²⁰. Jak wyjaśnił Minister, jego zastrzeżenia wzbudziły:

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 października 2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice garnizonowe oraz ich usytuowanie (Dz. U. Nr 132, poz. 1479, ze zm.), zwane dalej „rozporządzeniem MON w sprawie strzelnic”.

¹⁸ Zarządzenia Nr 15 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 kwietnia 2016 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej w działach administracji rządowej – administracja publiczna, sprawy wewnętrzne, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne (Dz. Urz. MSWiA poz. 16).

¹⁹ Na podstawie zarządzenia nr 13 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2018 r. (Dz. Urz. MSWiA poz. 15). Do 13 marca 2018 r. nadzór Ministra nad działalnością Straży Granicznej wykonywał Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji (Dz. U. Nr 126, poz. 877, ze zm.), zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie szkoleń w Policji”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 1) niski (61%) wskaźnik zaspokojenia i realizacji zidentyfikowanych i zaplanowanych potrzeb szkoleniowych na kursach specjalistycznych;
- 2) corocznie powtarzający się problem z zapewnieniem udziału wszystkich zobowiązanych policjantów w obowiązkowych testach sprawności fizycznej oraz szkoleniach strzeleckich.

W wyniku analizy „Sprawozdania z działalności szkoleniowej Straży Granicznej za rok 2018” stwierdzono, że nie uwzględniało ono informacji na temat:

- oceny efektywności i przydatności prowadzonych szkoleń;
- wykształcenia i kwalifikacji kadry dydaktycznej;
- rocznych planów szkoleń i stopnia ich wykonania;
- planowanych i realizowanych zadań inwestycyjnych oraz remontowych w ośrodkach szkolenia;
- przedsięwzięć własnych dotyczących ważnych zagadnień z obszaru funkcjonowania Straży Granicznej i realizowanych przez nią zadań (seminaria, konferencje, itp.);
- informacji o istotnych problemach mających wpływ na działalność jednostek szkoleniowych i realizowane programy szkoleniowe.

Komendant SOP przekazywał Ministrowi tygodniowy wykaz przedsięwzięć SOP zrealizowanych i planowanych do realizacji; sprawozdania kwartalne dotyczące działań ochronnych SOP wobec osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie oraz roczne sprawozdanie z działań SOP²¹.

W czerwcu 2018 r. Minister SWiA uznał za niedopuszczalne ograniczanie liczby przyjęć kandydatów do podległych służb

W dniu 27 czerwca 2018 r., Minister SWiA skierował do Komendantów Głównych: Policji, PSP i SG oraz Komendanta SOP pismo, w którym uznał za niedopuszczalne ograniczanie przyjęć kandydatów, którzy pozytywnie przeszli postępowanie kwalifikacyjne, poprzez limitowanie liczby przyjęć oraz polecił bieżące monitorowanie czynników mających wpływ na zainteresowanie kandydatów przyjęciem do służby oraz powodujących rezygnację ze służby w okresie służby przygotowawczej, w szczególności na etapie szkolenia zawodowego podstawowego.

Jak wyjaśnił Minister, w celu zapewnienia możliwości realizacji wszystkich szkoleń, podjęto działania zapobiegawcze w postaci weryfikacji planów działalności szkoleniowej i utrzymania priorytetu szkolenia zawodowego podstawowego w działalności jednostek szkoleniowych. Ponadto zobowiązano szkoły do kwartalnego sprawozdawania o liczbie i przyczynach niewykorzystania miejsc na kursach specjalistycznych przez poszczególne jednostki organizacyjne Policji.

Wnioski KGP w sprawie zwiększenia dotacji dla WSPol w celu zwiększenia szkoleń zawodowych policjantów

Komendant Główny Policji w dniu 11 marca 2019 r. zwrócił się do dyrektora DPP MSWiA o rozważenie zwiększenia liczby miejsc szkoleniowych w WSPol w Szczytnie, przeznaczonych na prowadzenie szkoleń zawodowych i doskonalenie centralne policjantów, poprzez zwiększenie dotacji dla WSPol w Szczytnie na rok 2019 o 9,98 mln zł. W dniu 22 marca 2019 r. MSWiA poinformowało KGP, że powyższe nie jest możliwe z uwagi na brak wolnych środków w wymaganej wysokości w budżecie części 42 – Sprawy wewnętrzne na rok 2019.

²¹ Sprawozdania niejawnie, objęte klauzulą „Zastrzeżone”.

W roku 2018 wszczęto i koordynowano prace legislacyjne dotyczące rozporządzenia w sprawie określenia limitu przyjęć strażaków PSP kierowanych na studia. Dodatkowo, w lipcu 2018 r. Minister SWiA wydał, na podstawie art. 169 ust. 17 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, decyzję w sprawie warunków i trybu przyjęć kandydatów na studia w Szkole Głównej Służby Pożarniczej na rok akademicki 2019/2020²². W związku z wejściem w życie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, zaczęła obowiązywać nowa podstawa prawna i decyzja Nr 54 została zastąpiona decyzją Nr 19 Ministra SWiA w sprawie warunków i trybu rekrutacji kandydatów na studia w Szkole Głównej Służby Pożarniczej na rok akademicki 2019/2020²³.

Wobec stwierdzenia przez DPP MSWiA braków w sprawozdaniu z działalności szkoleniowej SG, zastępca dyrektora DPP MSWiA zwrócił się w lipcu 2019 r. do Komendanta Głównego SG o spowodowanie gromadzenia oraz ujęcia w kolejnej informacji rocznej pełnego zakresu informacji oraz o przekazanie aktualnej informacji o ewentualnych istotnych problemach mających wpływ na działalność jednostek szkoleniowych i realizowane programy szkoleniowe, a także dalsze bieżące informowanie w przypadku ich wystąpienia. Jak wyjaśnił minister, Komendant Główny SG poinformował, że Straż Graniczna nie zgłosiła istotnych problemów we wskazanym zakresie.

W dniu 16 lipca 2015 r. Minister Spraw Wewnętrznych zatwierdził „Strategię działań nakierowanych na przeciwdziałanie naruszeniom praw człowieka przez funkcjonariuszy Straży Granicznej”. Punkt 4 Strategii obejmował m.in. zadania w zakresie:

- przeglądu przepisów i praktyki dotyczących przeprowadzania testów sprawności fizycznej oraz treningów strzeleckich,
- przeglądu, analizy oraz uzupełnienia systemu działań edukacyjnych oraz działań mających na celu kształtowanie postaw, prowadzonych w SG.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra SWiA oraz Ministra Obrony Narodowej z 2008 r. w sprawie szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy²⁴, Minister SWiA powołał koordynatora ratownictwa medycznego MSWiA 11 stycznia 2010 r.

W okresie objętym kontrolą, koordynator ratownictwa medycznego MSWiA, na podstawie § 6 ust. 1 pkt 2 i § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy, pozytywnie zaopiniował plany szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy przedłożone przez Policję, Biuro Ochrony Rządu (w 2019 r. – Służbę Ochrony Państwa), Państwową Straż Pożarną i Straż Graniczną. Zgodnie zaś z § 6 ust. 1 pkt 4 ww. rozporządzenia otrzymywał i zatwierdzał przedkła-

Zatwierdzenie
przez Ministra SWiA
„Strategii działań
nakierowanych na
przeciwdziałanie
naruszeniom praw
człowieka przez
funkcjonariuszy Straży
Granicznej”

²² Decyzja Nr 54 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 16 lipca 2018 r. w sprawie ustalenia warunków i trybu przyjęć kandydatów na studia pierwszego stopnia dla strażaków w służbie kandydackiej w Szkole Głównej Służby Pożarniczej na rok akademicki 2019/2020 (Dz. Urz. MSWiA poz. 52).

²³ Decyzja Nr 19 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 kwietnia 2019 r. w sprawie ustalenia warunków i trybu rekrutacji kandydatów na studia dla strażaków w służbie kandydackiej w Szkole Głównej Służby Pożarniczej na rok akademicki 2019/2020 (Dz. Urz. MSWiA poz. 13).

²⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 grudnia 2008 r. w sprawie szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy (Dz. U. Nr 229, poz. 1537, ze zm.), zwane dalej „rozporządzeniem Ministra SWiA i Ministra ON w sprawie kpp”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dane przez koordynatorów ratownictwa medycznego służb roczne sprawozdania z realizacji szkoleń z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy. Były one jednak przedkładane z dużym opóźnieniem.

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono nierzetelną realizację obowiązków przez Koordynatora RM MSWiA.

Koordynator
Ratownictwa
Medycznego MSWiA
nierzetelnie realizował
swoje obowiązki
dotyczące planów
szkoleń i sprawozdań
ze szkoleń

Obowiązkiem Koordynatora Ratownictwa Medycznego MSWiA było opiniowanie planów szkoleń sporządzanych przez koordynatorów ratownictwa medycznego poszczególnych służb przed ich zatwierdzeniem przez komendantów służb. Plany szkoleń w zakresie ratownictwa medycznego sporządzone przez Koordynatorów RM Policji oraz Państwowej Straży Pożarnej Koordynator RM MSWiA zaopiniował jednak z opóźnieniem od sześciu do 18 miesięcy od rozpoczęcia roku, w którym plany te miały obowiązywać.

Plan szkolenia Policji na rok 2018 zostały zaopiniowane dopiero po ośmiu miesiącach od początku roku, w którym miały być realizowane. Plan szkolenia Państwowej Straży Pożarnej na rok 2018 został zaopiniowany w lipcu 2019 r., czyli po 6 miesiącach od zakończenia roku, w którym szkolenia te miano przeprowadzić. Plany szkoleń w PSP na rok 2019 zostały z kolei zaopiniowane po sześciu miesiącach od początku roku, w którym miały obowiązywać.

NIK stwierdza, że opiniowanie planów szkoleń, które w całości lub w znacznej części już się odbyły, nie znajduje żadnego uzasadnienia. Koordynator nie podjął żadnych działań w celu wcześniejszego wyegzekwowania od koordynatorów ratownictwa medycznego podległych służb planów szkoleń na dany rok, przed ich realizacją. Wynikało to z braku nadzoru merytorycznego ze strony Koordynatora RM MSWiA nad wykonywaniem zadań przez Koordynatorów Ratownictwa Medycznego Policji i PSP.

Sprawozdanie z realizacji planów szkoleń za lata 2017 i 2018 w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej zostało zaakceptowane 18 lipca 2019 r., tj. dopiero po roku i siedmiu miesiącach od zakończenia 2017 r. i siedmiu miesiącach od zakończenia 2018 r. Sprawozdanie z realizacji planu szkoleń w roku 2018 w jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej zostało zaakceptowane 25 czerwca 2019 r., tj. dopiero po sześciu miesiącach od zakończenia roku 2018.

Realizowanie przez Koordynatora RM MSWiA obowiązku zatwierdzania sprawozdań z realizacji szkoleń z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy w 2018 r. Państwowej Straży Pożarnej i Straży Granicznej, z opóźnieniem nawet 19 miesięcy od zakończenia roku sprawozdawczego, było w ocenie NIK działaniem nierzetelnym.

W opinii NIK, złożenie przez Koordynatorów RM PSP i SG sprawozdań z realizacji szkoleń z opóźnieniem nie zwalniało Koordynatora RM MSWiA z podjęcia działań zmierzających do wyegzekwowania sprawozdań w odpowiednim terminie. Ponieważ źródłem wiedzy o realizacji szkoleń z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy w służbach były materiały (plany, sprawozdania) przedkładane przez koordynatorów ratownictwa medycznego służb, to otrzymanie i zatwierdzenie sprawozdań ze znacznym opóźnieniem spowodowało, że Koordynator RM MSWiA nie posiadał

rzetelnej wiedzy dotyczącej wykształcenia funkcjonariuszy podległych MSWiA służb. Taki stan rzeczy uniemożliwiał sprawowanie właściwego nadzoru nad wykonywaniem zadań przez koordynatorów ratownictwa medycznego służb podległych Ministrowi SWiA.

Uprawnienia ratownika w służbach podległych MSWiA posiadało łącznie 35 535 funkcjonariuszy, w tym: w SOP – 272 (13% funkcjonariuszy pełniących służbę 30 czerwca 2019 r.), w Policji – 5240 (5,3%), w SG – 843 (5,8%), w PSP – 29 180 (98%) funkcjonariuszy.

Tylko w PSP przyjęto założenie, że wszyscy funkcjonariusze powinni posiadać przygotowanie do udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy. W Policji jedynie ok. 5% funkcjonariuszy i pracowników posiada uprawnienia w tym zakresie. Wprawdzie policjanci uczestniczą w zajęciach pierwszej pomocy w ramach szkolenia podstawowego, jednak w opinii NIK szkolenia dla policjantów w zakresie kpp mają istotne znaczenie dla ochrony życia i zdrowia obywateli, biorąc pod uwagę fakt, że często to właśnie policjanci są, jako pierwsi na miejscu zdarzenia. Dlatego też, w opinii NIK, funkcjonariusze wszystkich służb, wzorem PSP, powinni posiadać przygotowanie do udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy.

Finansowanie szkół i ośrodków szkolenia Policji, PSP i SG oraz działalności szkoleniowej SOP, realizowane było w MSWiA, w ramach ogólnych limitów wydatków dla części budżetowych, których dysponentem był Minister SWiA. Wielkości wydatków przypadających na szkoły i ośrodki szkolenia służb MSWiA były określone bezpośrednio przez podległych Ministrowi SWiA dysponentów II i III stopnia, w ramach przyznaných im limitów.

Podział subwencji i dotacji na uczelnie służb państwowych, tj. Wyższą Szkołę Policji w Szczytnie i Szkołę Główną Służby Pożarniczej w Warszawie, dokonywany był na podstawie rozporządzenia Ministra SWiA w sprawie podziału środków finansowych dla uczelni służb państwowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego i badawczego oraz na zadania związane z bezpieczeństwem obywateli i ochroną ludności²⁵ oraz rozporządzenia MNiSW w sprawie podziału dla uczelni środków finansowych na świadczenia dla studentów²⁶. Mechanizm planowania środków dla szkół wyższych w resorcie spraw wewnętrznych i administracji obejmował określenie, na etapie projektowania ustawy budżetowej na dany rok, łącznej wielkości środków na szkolnictwo wyższe i naukę, a następnie podział środków na obie uczelnie, po uchwaleniu ustawy budżetowej. Limit wydatków na szkolnictwo wyższe i naukę ustalany był corocznie na etapie projektowania budżetu resortu na dany rok, w ramach limitu przekazywanego przez Ministra Finansów dla części 42 – Sprawy wewnętrzne. Limit wydatków na szkolnictwo wyższe

Znaczne zróżnicowanie liczby przeszkolonych funkcjonariuszy w poszczególnych służbach. Najlepiej jest w PSP.

W ramach limitów wydatków dysponentów śbp nie wyszczególniano wielkości środków przeznaczonych na szkolenia oraz finansowanie szkół i ośrodków szkoleniowych

²⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 maja 2019 r. w sprawie podziału środków finansowych dla uczelni służb państwowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego, potencjału badawczego oraz na zadania związane z bezpieczeństwem obywateli i ochroną ludności (Dz. U. poz. 902).

²⁶ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 września 2018 r. w sprawie sposobu podziału dla uczelni środków finansowych na świadczenia dla studentów oraz na zadania związane z zapewnieniem osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie przyjmowania na studia, do szkół doktorskich, kształceniu na studiach i w szkołach doktorskich lub prowadzeniu działalności naukowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1850).

i naukę ustalany był zgodnie z przekazywanymi przez Ministerstwo Finansów wytycznymi dotyczącymi planowania. Do określenia wielkości tego limitu w danym roku przyjmowano kalkulację dokonywaną w oparciu o wielkość środków w roku poprzednim, z uwzględnieniem skutków przechodzących oraz planowanych zmian wysokości wynagrodzeń pracowników i uposażeń funkcjonariuszy (wraz z wydatkami pochodnymi i do nich relacjonowanymi). Jak wyjaśnił Minister, uczelnie mogą zgłaszać dodatkowe potrzeby, które są rozpatrywane przez Kierownictwo resortu i realizowane w miarę możliwości finansowych, w ramach limitu przyznanego przez Ministra Finansów.

Nakłady na podmioty realizujące szkolenia objęły zadania inwestycyjne oraz uposażenia i wynagrodzenie, nie objęły zaś modernizacji ich bazy naukowo-dydaktycznej i socjalnej

W ramach „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020”²⁷, dla WSPol i SG SP przewidziano tylko dwa przedsięwzięcia o charakterze płacowym: wzrost uposażeń funkcjonariuszy i wzrost wynagrodzenia pracowników. W 2018 r. w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie, na wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy wydatkowano kwotę 759 tys. zł, a na zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych – kwotę 1506 tys. zł. W Szkole Głównej Służby Pożarniczej na wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy wydatkowano kwotę 772 tys. zł, a na zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych – kwotę 578 tys. zł.

Ustalenia kontroli wskazują jednak, że żadnej ze szkół służb państwowych nie przyznano środków z „Programu modernizacji” na modernizację ich bazy naukowo-dydaktycznej i socjalnej.

W ramach nadzoru Ministra SWiA nad realizacją budżetu państwa w cz. 42, nie poddawano szczegółowej analizie wydatków na szkolenie funkcjonariuszy

Minister SWiA wyjaśnił, że w ramach sprawowanego przez dysponenta części budżetowych nadzoru, wynikającego z art. 175 ustawy o finansach publicznych, sporządzano półroczne i roczne informacje z wykonania budżetu. Wielkość poniesionych kosztów na działalność szkół i ośrodków szkolenia nie była przedmiotem powyższych analiz finansowych. W konsekwencji MSWiA nie posiadało danych na temat kosztów wykształcenia jednego funkcjonariusza Policji, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa oraz Państwowej Straży Pożarnej. Ministerstwo nie dysponowało również danymi na temat kosztów wykształcenia funkcjonariuszy na innych wyższych uczelniach. Minister wyjaśnił, iż taki parametr nie występuje w algorytmach podziału środków finansowych wynikających z ww. rozporządzenia Ministra SWiA w sprawie podziału środków finansowych dla uczelni służb państwowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego.

Policja

System szkolenia Policji obejmuje szkolenie zawodowe podstawowe oraz szkolenie zawodowe dla absolwentów szkół wyższych

System szkolenia i doskonalenia zawodowego w Policji ukształtowany został zgodnie z przepisami art. 34 ustawy o Policji oraz rozporządzeniem Ministra SWiA w sprawie szkoleń w Policji.

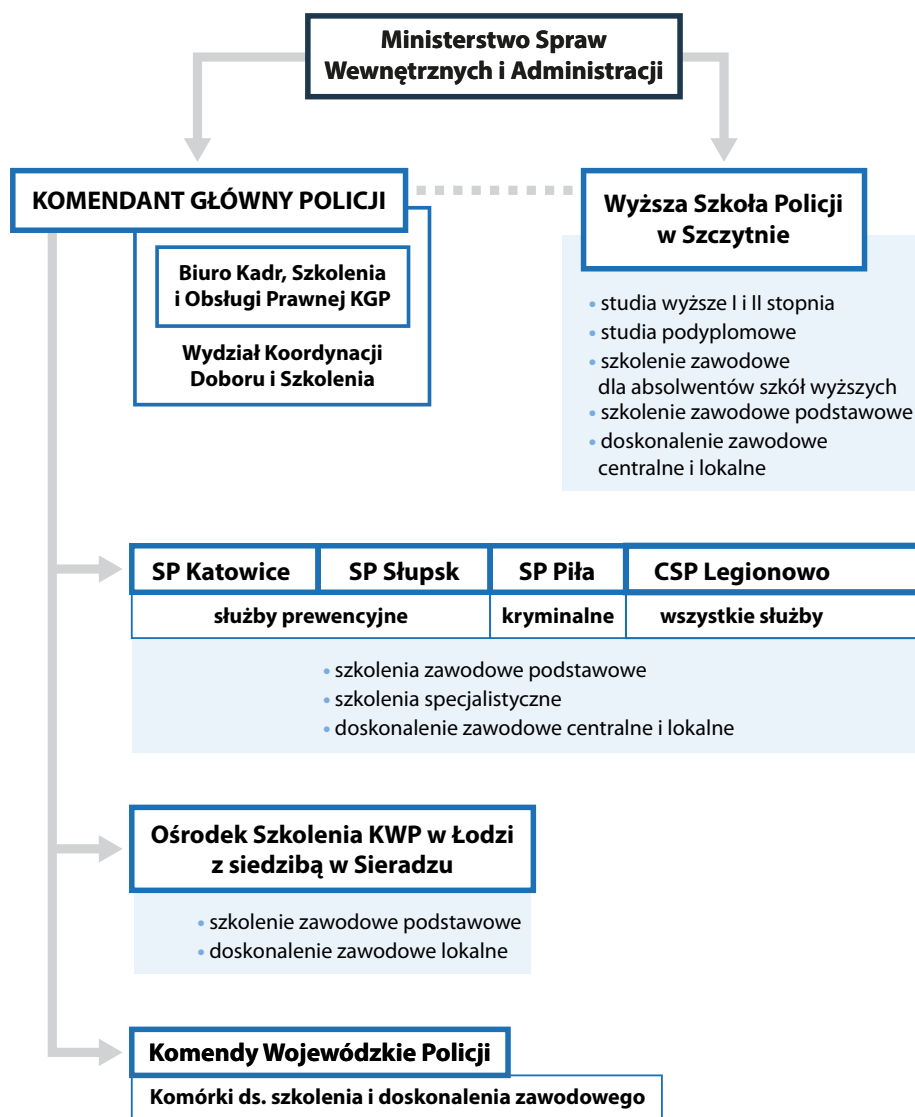
²⁷ Program wprowadzony ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020” (Dz. U. z 2019 r. poz. 2198), zwane dalej odpowiednio: „ustawą modernizacyjną” oraz „Programem modernizacji”. W nazwie uwzględniono zmianą wynikającą z art. 344 ustawy o SOP.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Warunkiem uzyskania kwalifikacji zawodowych niezbędnych do mianowania na stanowisko służbowe jest ukończenie przez policjanta (art. 34 ust. 3 ustawy o Policji): SZP, SASW lub Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie²⁸. Zgodnie z § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szkoleń w Policji, bezpośrednio po przyjęciu do służby policjanci kierowani są na SZP.

Infografika nr 1

Struktura podmiotów organizujących i realizujących szkolenie i doskonalenie zawodowe policjantów



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

²⁸ Zgodnie z art. 50 ustawy o Policji na pierwszy stopień policyjny w korpusie oficerów młodszych Policji mógł być mianowany policjant, który spełniał warunki określone w art. 25 ust. 1, tj. ukończył studia w WSPol lub szkolenie zawodowe dla absolwentów szkół wyższych, został mianowany lub powołany na stanowisko, dla którego został określony stopień w korpusie oficerów Policji, i złożył egzamin oficerski. W okresie objętym kontrolą Komendant Główny Policji skorzystał 14 razy z uprawnienia określonego w art. 34 ust. 2 ustawy o Policji, tj. wyraził zgodę na mianowanie na stanowisko służbowe policjantów przed uzyskaniem przez nich kwalifikacji zawodowych wymaganych na danym stanowisku.

Jest to obecnie w Policji jedyne obowiązkowe szkolenie zawodowe. Policjanci, absolwenci wybranych kierunków studiów (prawo, administracja, bezpieczeństwo wewnętrzne lub bezpieczeństwo wewnętrzne), w ramach których zrealizowano, na podstawie porozumień Komendanta Głównego Policji minimalny zakres treści kształcenia, mogli – zgodnie z § 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szkoleń w Policji – odbyć szkolenie zawodowe podstawowe w zakresie uzupełniającym.

NIK ustaliła, że w badanym okresie takie szkolenie nie było prowadzone, pomimo obowiązywania 58 porozumień ze szkołami wyższymi. Komendant Główny Policji wyjaśnił, że utrzymywanie powyższych porozumień uznaje za zasadne z uwagi na ich bezkosztowy charakter oraz cel, tj. promocję zawodu policjanta, a także z uwagi na to, że żadna ze szkół policyjnych nie występowała z wnioskiem o rozwiązanie porozumienia.

Szkolenie zawodowe dla absolwentów szkół wyższych przygotowywało policjantów do wykonywania zadań służbowych na stanowiskach, na których wymagane były kwalifikacje zawodowe wyższe²⁹.

Szkolenie policjantów
było uzupełniane
w drodze doskonalenia
zawodowego

Komplementarną rolę w stosunku do szkolenia zawodowego pełniło doskonalenie zawodowe, którego celem było nabywanie, aktualizowanie oraz pogłębianie wiedzy i umiejętności zawodowych, wymaganych przy wykonywaniu przez funkcjonariuszy zadań i czynności służbowych, a także uzyskiwanie dodatkowych uprawnień, w tym instruktorskich. W kontrolowanym okresie, zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie szkoleń i doskonalenia zawodowego, obowiązywały w Policji trzy rodzaje doskonalenia zawodowego:

- centralne, prowadzone w WSPol oraz pięciu pozostałych szkołach Policji, tj. Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Szkołach Policji w Katowicach, w Pile i w Słupsku oraz Ośrodku Szkolenia Policji w Łodzi z siedzibą w Sieradzu w formie kursów specjalistycznych, których programy wprowadzane były decyzjami Komendanta Głównego Policji oraz w formie tzw. innych przedsięwzięć realizowanych zgodnie z §§ 55–57 rozporządzenia w sprawie szkoleń w Policji;
- lokalne, organizowane przez jednostki i komórki organizacyjne Policji w zależności od zidentyfikowanych potrzeb, których programy kształtowane były swobodnie przez kierowników tych jednostek za wyjątkiem zajęć prowadzonych w celu utrzymania bądź podnoszenia sprawności fizycznej oraz umiejętności strzeleckich policjantów, które uwzględniać miały – zgodnie z § 63 ust. 4 rozporządzenia w sprawie szkoleń i doskonalenia zawodowego – założenia, zakres i kryteria określone przez Komendanta Głównego Policji; ponadto komórki organizacyjne KGP zgodnie z właściwością merytoryczną opracowywały programy doskonalenia zawodowego lokalnego (na polecenie Komendanta Głównego Policji lub z własnej inicjatywy) i przekazywały do realizacji jednostkom organizacyjnym Policji, w celu przeszkolenia grup odbiorców w całej formacji w jednolity sposób;

²⁹ Wymagania te określił Minister SWiA w rozporządzeniu z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych oraz warunków ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe (Dz. U. Nr 123 poz. 857, ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- zewnętrzne, realizowane na podstawie § 69 rozporządzenia w sprawie szkoleń i doskonalenia zawodowego przez podmioty pozapolicyjne, w sytuacji, gdy potrzeb szkoleniowych funkcjonariuszy nie można było zaspokoić w ramach doskonalenia zawodowego centralnego lub lokalnego.

W kontrolowanym okresie Komendant Główny Policji wydał (bądź utrzymał) niezbędne wewnętrzne akty prawne ustanawiające podstawy prawne szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy. W szczególności obowiązywały przepisy regulujące:

- zasady organizacji i zakres działania jednostek szkoleniowych Policji,
- programy szkoleń zawodowych policjantów i programy dla szkolenia zawodowego absolwentów wybranych kierunków studiów,
- programy szkoleń specjalistycznych,
- szczegółowe warunki i tryb przeprowadzania testu sprawności fizycznej policjantów,
- szkolenie strzeleckie policjantów.

Obowiązywały regulaminy szkół i ośrodka szkolenia Policji, wydane na podstawie art. 7 ust. 4 ustawy o Policji w porozumieniu z Komendantem Głównym Policji oraz Regulamin organizacyjny Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie ustalony przez Komendanta-rektora³⁰. Komendant Główny Policji nie skorzystał w badanym okresie z uprawnienia, określonego w art. 7 ust. 3 ustawy o Policji, do utworzenia bądź likwidacji ośrodka szkolenia lub szkoły policyjnej.

Komendant Główny Policji wskazał, że zakres działania jednostek szkoleniowych określało zarządzenie nr 1041, a działalność odbywała się w oparciu o regulaminy wewnętrzne. System szkolenia i doskonalenia zawodowego w Policji Komendant określił, jako proces ciągły, prowadzony na podstawie § 70 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szkolenia w Policji, który nakładał na kierowników jednostek szkoleniowych przekładanie dyrektorowi Biura Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej (BKSiOP) KGP rocznych sprawozdań o szkoleniach i doskonaleniu zawodowym centralnym. NIK zwróciła uwagę, że w sprawozdaniach jednostki szkoleniowe nie przedstawiały wniosków ze swojej działalności szkoleniowej, gdyż formularz sprawozdawczy nie zawierał punktu, w którym takie wnioski mogłyby być zawarte. Formułowane były i przekazywane do BKSiOP KGP wnioski o opracowanie zmian w programach szkoleń oraz programach nauczania na kursach specjalistycznych.

Na podstawie sprawozdań z jednostek opracowywane było zbiorcze sprawozdanie, zatwierdzane przez Komendanta Głównego Policji. Sprawozdanie ze szkolenia zawodowego oraz doskonalenia centralnego zorganizowanego i przeprowadzonego w 2018 roku, miało charakter dokumentu analitycznego, wskazywało m.in. kierunki szkoleniowe na następny rok kalendarzowy. Komendant Główny Policji wskazał ponadto,

Komendant Główny Policji wydał, bądź utrzymał, niezbędne wewnętrzne akty prawne ustanawiające podstawy prawne szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy

Komendant Główny Policji nie podejmował działań w zakresie kompleksowej analizy obowiązującego modelu szkolenia zawodowego policjantów

³⁰ Regulamin organizacyjny WSPol w Szczytnie z dnia 24 listopada 2014 r., zmieniony aneksami nr 1 z 24 lutego 2016 r., nr 2 z 5 września 2017 r., nr 3 z 16 listopada 2017 r. oraz nr 4 z 6 marca 2019 r. Ustalony został na podstawie przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym oraz Statutu Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie i zatwierdzony decyzją Ministra SWiA.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

że o jego działaniach analitycznych świadczyły: akceptacja zmian organizacyjnych w jednostkach szkoleniowych oraz odprawa kadry kierowniczej szkół policyjnych, która odbyła się w SP w Słupsku w sierpniu 2018 r.

Działania w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy organizował wyznaczony przez Komendanta Głównego Policji koordynator ratownictwa medycznego Policji

Zgodnie z § 9 ust. 3 rozporządzenia Ministra SWiA i Ministra ON w sprawie kpp, zadania wojewódzkiego koordynatora ratownictwa medycznego Policji wykonuje Koordynator Ratownictwa Medycznego Policji. Komendant Główny wyznaczył Koordynatora RM Policji decyzją Nr 108 z 2017 r. Koordynator RM Policji wyjaśnił, że w celu właściwej realizacji zadań z zakresu objętego ww. rozporządzeniem, w 2015 roku do poszczególnych komend wojewódzkich Policji skierowane zostało pismo polecające wyznaczenie w podległych sobie jednostkach organizacyjnych Policji osób odpowiedzialnych za nadzór i rozwój w zakresie kpp.

W odniesieniu do koordynatorów ratownictwa medycznego szkół Policji, w okresie objętym kontrolą, obowiązywała decyzja nr 170 Komendanta Głównego Policji z dnia 21 maja 2015 r. w sprawie wyznaczenia koordynatorów ratownictwa medycznego szkół policyjnych.

Zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia w sprawie szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy, Koordynator RM Policji sporządził i przedstawił do zaopiniowania Koordynatorowi RM MSWiA plany szkoleń dla policjantów recertyfikujących uprawnienia do wykonywania zadań związanych z udzielaniem kwalifikowanej pierwszej pomocy w 2018 r. (zatwierdzony przez Komendanta Głównego Policji, na dokumencie brak daty sporządzenia planu oraz daty jego zatwierdzenia przez Komendanta Głównego) oraz w 2019 r. (zatwierdzony przez Pierwszego Zastępcę Komendanta Głównego Policji dnia 27 marca 2019 r.).

Koordynator ratownictwa medycznego Policji organizował tylko kursy i egzaminy recertyfikacyjne, nie zaś szkolenia w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy

NIK zwróciła uwagę na fakt, że w ww. planach wykazano kursy przygotowujące policjantów do recertyfikacji uprawnień do wykonywania zadań związanych z udzielaniem kwalifikowanej pierwszej pomocy. Nie uwzględniono w nich szkoleń z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy w myśl przepisów powołanego wyżej rozporządzenia.

Komendant Główny Policji wyjaśnił, że Policja nie była organizatorem ani podmiotem szkolącym, który realizował szkolenia w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy w myśl przepisów rozporządzenia w sprawie kpp. W corocznych Planach szkoleń z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy przekazywanych do akceptacji Koordynatorowi RM MSWiA oraz zatwierdzonych przez Komendanta Głównego Policji ujmowane są inicjatywy własne Policji, przedsięwzięcia, które realizowane są przez Policję, a nie przez podmioty zewnętrzne, czyli kursy specjalistyczne dla policjantów recertyfikujących uprawnienia do wykonywania zadań związanych z udzielaniem kwalifikowanej pierwszej pomocy. W okresie objętym kontrolą Policja korzystała z usług 47 podmiotów zewnętrznych, które realizowały to szkolenie.

Komendant Główny Policji jest dysponentem środków budżetu państwa III stopnia w odniesieniu do wydatków Komendy Głównej Policji oraz dysponentem środków budżetu państwa II stopnia w części 42 – Sprawy wewnętrzne³¹. Jako dysponentowi II stopnia podlegały mu:

- 16 komend wojewódzkich i Komenda Stołeczna Policji (realizujące obsługę finansową również dla terenowych komórek organizacyjnych CBŚP i BSWP),
 - szkoły policyjne: CSP w Legionowie, SP w Katowicach, Pile i Słupsku.
- Komendant Główny Policji, w ramach limitów przydzielonych przez dysponenta części 42 budżetu państwa – ministra SWiA, zapewnił prawidłowe finansowanie podległych jednostek.

Działalność WSPoL, uczelni służb państwowych nadzorowanej przez ministra SWiA, posiadającej osobowość prawną zgodnie z ustawą Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz jednostki organizacyjnej Policji, w kontrolowanym okresie była finansowana z dotacji budżetu państwa, bezpośrednio z MSWiA na zadania określone ustawowo oraz z przychodów własnych.

W trakcie kontroli szczegółowej analizie, w tym przez powołanych biegłych, poddano dokumenty o charakterze systemowym, w tym programy szkolenia zawodowego podstawowego, w szczególności po kątem ich zgodności z obowiązującymi regulacjami prawnymi oraz wymogami wynikającymi z ustawowych zadań³².

Ustawowe zadania Policji i ich odwzorowanie w programach szkolenia zawodowego podstawowego, są decydujące dla właściwego przygotowania funkcjonariuszy Policji do realizacji podstawowych czynności w trakcie służby. Zakres potencjalnych szkoleń funkcjonujących w Policji takie przygotowanie gwarantuje. Jednakże w obecnym systemie szkolenia policjantów, jedynym szkoleniem w Policji, które pozostaje obowiązkowe, jest szkolenie zawodowe podstawowe. Niestety jest to niejednokrotnie jedyne szkolenie centralne, które ukończy policjant w okresie od przyjęcia do zakończenia służby. Kursy specjalistyczne realizowane w Policji, pomimo że – w myśl założeń – powinny wyposażać policjantów w wiedzę i umiejętności zapewniające właściwe przygotowanie do realizacji powierzonych zadań, nie są obowiązkowe. Nie ma też egzaminów na stopnie w korpusie sierżantów i aspirantów. Przy przejściu do innego pionu nie trzeba kończyć żadnego dodatkowego kursu. Nie istnieje skuteczny system motywujący policjantów do podnoszenia swoich kwalifikacji, który wiązałby ścieżkę awansu zawodowego, a co za tym idzie podniesienie

Finansowanie działalności, w tym szkolenia, funkcjonariuszy Policji

System szkolenia policjantów opiera się na obligatoryjnych szkoleniach podstawowych. Dla prawidłowej realizacji zadań ustawowych niezbędne jest, by obligatoryjne były przynajmniej niektóre szkolenia specjalistyczne

³¹ Decyzja Nr 10 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w częściach, których dysponentem jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. MSWiA poz. 1, ze zm.), zwana tutaj „decyzją Ministra SWiA w sprawie dysponentów śbp”.

³² W trakcie kontroli P/19/039, dyrektor Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK, działając z urzędu, na podstawie art. 49 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, powołał biegłych do zbadania, na podstawie ustaw i rozporządzeń oraz dokumentów opublikowanych przez Policję, PSP i SG, a także dokumentów pozyskanych w toku kontroli, oraz sporządzenia opinii nt. organizacji i realizacji systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy Policji, PSP i SG. Ustalenia i wnioski biegłych, sformułowane w przedłożonych opiniach zostały zaaprobowane przez NIK i uwzględnione w niniejszej Informacji.

wynagrodzenia, z koniecznością odbycia dedykowanych poszczególnym specjalnościom i stanowiskom szkoleń specjalistycznych. Rozwiązaniem mogłoby być stworzenie okresowego kursu szkoleniowego (obowiązkowego) sprawdzającego wiedzę i umiejętności policjanta, np. co trzy lata. Kurs taki mógłby trwać kilka dni i powinien być realizowany przy wykorzystaniu instruktorów i potencjału szkoleniowego Policji tak, aby sprawdzenie wiedzy i umiejętności policjanta było realizowane przez instruktorów innych, niż ci szkolący policjanta na co dzień.

W opinii NIK, testy sprawności fizycznej, zarówno ten stosowany przy naborze do Policji jak i ten coroczny, sprawdzający w jednostce policyjnej, powinny umożliwiać porównanie sprawności policjanta na różnych etapach jego służby. Ponadto test powinien być przeprowadzany przez „komisję” niezależną od jednostki macierzystej policjanta, z wykorzystaniem instruktorów i potencjału szkoleniowego OPP, SPPP i SPAP. Ponadto wymogi egzaminacyjne powinny przede wszystkim odnosić się do funkcji pełnionej aktualnie przez policjanta i specyfiki realizowanych zadań, a w mniejszym stopniu do jego wieku i płci.

Państwowa Straż Pożarna

Kształcenie strażaków
w zawodach strażak,
technik pożarnictwa
i inżynier pożarnictwa
organizowały
i realizowały szkoły
i ośrodki szkolenia PSP

W okresie objętym kontrolą system szkolenia w PSP obejmował kształcenie³³, szkolenie (w tym szkolenie specjalistyczne) oraz doskonalenie zawodowe. Kształcenie w zawodzie strażak, zgodnie z art. 16a ust. 4e ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej³⁴ prowadziły szkoły PSP, a wiodącą placówką była Szkoła Podoficerska PSP w Bydgoszczy. Kształcenie w zawodzie technik pożarnictwa, realizowały: Szkoły Aspirantów PSP w Krakowie i w Poznaniu oraz Centralna Szkoła PSP w Częstochowie. Kształcenie inżynierów pożarnictwa odbywało się w Szkole Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie, w ramach służby kandydackiej na studiach stacjonarnych I stopnia oraz na studiach niestacjonarnych I stopnia dla strażaków w służbie stałej. Szkolenia w PSP realizowały szkoły PSP oraz 17 ośrodków szkolenia w komendach wojewódzkich PSP. Szkolenie podstawowe dla każdej z dziedzin ratownictwa realizowały ośrodki szkolenia KW PSP. Natomiast szkolenia specjalistyczne realizowane były w oparciu o bazę dydaktyczną i poligonową szkół PSP oraz siedmiu wybranych ośrodków szkolenia. Ponadto realizowano szkolenie i doskonalenie dyżurnych stanowisk kierowania w SA PSP w Krakowie oraz ośrodku szkolenia KW PSP w Warszawie³⁵. Doskonalenie zawodowe w PSP realizowane było w oparciu o „Zasady organizacji doskonalenia zawodowego w Państwowej Straży Pożarnej” zatwierdzone przez Komendanta Głównego PSP w grudniu 2016 r.

³³ Kształcenie to nabywanie kwalifikacji do wykonywania zawodów strażaka, technika pożarnictwa oraz inżyniera pożarnictwa uprawniające do zajmowania stanowisk oficerskich, aspiranckich, podoficerskich i szeregowych w Państwowej Straży Pożarnej określonych rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie stanowisk służbowych w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. poz. 724).

³⁴ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1372, ze zm.), zwana tutaj „ustawą o ochronie ppoż”.

³⁵ Z siedzibą w Pionkach.

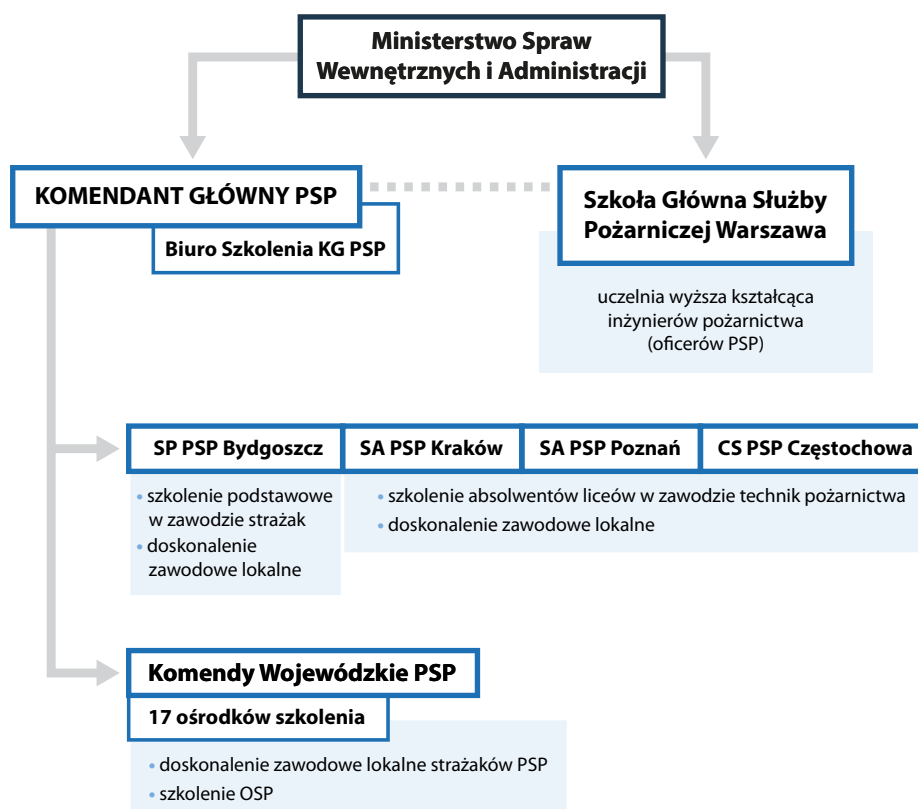
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 2015 r. w KG PSP opracowano Program rozwoju szkół i ośrodków szkolenia Państwowej Straży Pożarnej na lata 2015–2020. W ramach przedmiotowego Programu, w okresie objętym kontrolą, wprowadzono „Zasady doskonalenia zawodowego w PSP”, dokonano podziału kompetencji w realizacji szkoleń specjalistycznych między szkołami PSP i ośrodkami szkolenia KW PSP, przygotowano skrypty i prezentacje do szkoleń z poszczególnych dziedzin ratowniczych (31 pozycji), utworzono na stronie internetowej ogólnodostępną bazę wiedzy, umożliwiającą ciągły dostęp do aktualnych materiałów dydaktycznych. Wszystkie szkoły PSP i ośrodki szkolenia KW PSP zostały wyposażone w mobilny wielofunkcyjny trenażer do gaszenia pożarów wewnętrznych, a w Szkole Aspirantów PSP w Poznaniu powstał trenażer do ratownictwa kolejowego.

W okresie objętym kontrolą w PSP realizowano „Program rozwoju szkół i ośrodków szkolenia Państwowej Straży Pożarnej na lata 2015–2020”

Infografika nr 2

Struktura podmiotów organizujących i realizujących szkolenie i doskonalenie zawodowe strażaków PSP



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

W kontrolowanym okresie Komendant Główny PSP przeprowadził analizy funkcjonowania szkół PSP i ośrodków szkolenia w KW PSP pod kątem struktury etatowej, kwalifikacji kadry zatrudnionej i pełniącej służbę w poszczególnych jednostkach, działalności dydaktycznej oraz obciążenia godzinowego kadry dydaktycznej. Analizy zawierały stosowne wnioski i rekomendacje. Komendant Główny PSP decyzją Nr 62 z dnia 15 grudnia

2017 r. powołał zespół, którego zadaniem było przeprowadzenie analizy porównawczej zadań realizowanych przez poszczególne ośrodki szkolenia oraz analizy funkcjonujących w ośrodkach rozwiązań organizacyjnych. W wyniku przeprowadzonej analizy wypracowano projekt modelowego regulaminu organizacyjnego oraz minimalnego standardu wyposażenia ośrodka szkolenia komendy wojewódzkiej PSP. Projekty tych uregulowań nie zostały, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, wprowadzone w życie, ponieważ – jak wyjaśnił Komendant Główny PSP – przedstawione przez Biuro Prawne i Biuro Kadr KG PSP zastrzeżenia i propozycje zmian do zapisów modelowego regulaminu spowodowało konieczność podjęcia dalszych prac nad ostateczną treścią dokumentu. Ponadto nowy zakres zadań, związanych w wprowadzeniem „Zasad organizacji doskonalenia zawodowego w PSP” oraz przygotowywany w związku z ich zapisami proces cykli podsumowujących doskonalenie zawodowe, wymagają również dalszych prac nad ustaleniem minimalnego standardu wyposażenia ośrodków szkolenia komend wojewódzkich PSP.

Komendant Główny PSP
wydał przepisy regulujące
kształcenie, szkolenie
i doskonalenie
zawodowe w PSP
oraz funkcjonowanie
szkół pożarniczych

Komendant Główny PSP wydał wewnętrzne uregulowania związane z realizacją kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego w PSP oraz funkcjonowania szkół pożarniczych tj.:

- zasady organizacji w PSP szkolenia zawodowego w zawodach strażak, technik pożarnictwa i inżynier pożarnictwa;
- zasady organizacji doskonalenia zawodowego;
- zasady organizacji nadzoru dydaktycznego nad realizacją programów kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego w PSP i inne.

W PSP ustalono również zasady organizacji ratownictwa wysokościowego, wodnego, technicznego, medycznego, chemicznego i ekologicznego oraz działań poszukiwawczo-ratowniczych, których regulacje dotyczą również kwestii szkoleniowych, w szczególności w zakresie minimalnych kwalifikacji i ukończonych szkoleń przez ratowników, a także zasad nadawania stopni instruktorskich i przeprowadzania egzaminów.

Kształcenie w zawodach regulowanych takich jak strażak, technik pożarnictwa oraz inżynier pożarnictwa, studiów podyplomowych, różnego rodzaju szkoleń i kursów dedykowanych funkcjonariuszom PSP oraz doskonalenia zawodowego, jak i zasady ich przeprowadzania realizowane było na podstawie ustawy o PSP i przepisów wykonawczych.

W PSP potrzeby szkoleniowe dla funkcjonariuszy określone były poprzez analizy kadrowe realizowane w komendach wojewódzkich PSP oraz na szczeblu centralnym w Komendzie Głównej PSP, szkołach PSP oraz Centralnym Muzeum Pożarnictwa i Centrum Naukowo-Badawczym Ochrony Przeciwpowodziowej.

Na kształcenie w zawodzie inżynier pożarnictwa, które realizowała SGSP, obowiązywały limity przyjęć na dany rok akademicki. Nabór na studia stacjonarne I stopnia dla strażaków w służbie kandydackiej oraz na studia niestacjonarne I stopnia dla strażaków w służbie stałej odbywały się zgodnie z zapisami Uchwały Senatu SGSP, przy czym warunki rekrutacji na studia dla strażaków w służbie kandydackiej zatwierdzał Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Metodyka rozdziału miejsc przygotowywana była w oparciu o liczbę etatów oficerskich wynikających z regulaminów organizacyjnych poszczególnych komend wojewódzkich PSP w stosunku do liczby oficerów pełniących służbę. W roku akademickim 2018/19 limit wyniósł 215 miejsc.

W celu nabycia kwalifikacji do zajmowania stanowisk oficerskich przez osoby, które w ramach ścieżki rozwoju zawodowego ukończyły studia cywilne oraz uzyskały kwalifikacje w zawodach strażaka i technika pożarnictwa, w SGSP realizowane było przeszkolenie zawodowe w formie studiów podyplomowych 2-semestralnych dla strażaków posiadających tytuł zawodowy technik pożarnictwa i 4-semestralnych dla strażaków posiadających kwalifikacje w zawodzie strażak. Ponadto SGSP realizowało w formule 2-semestralnej przeszkolenie zawodowe przygotowujące kadrę do zajmowania stanowisk oficerskich, na których wymagane są kwalifikacje do kierowania działaniami ratowniczymi. Zadaniem tych studiów było osiągnięcie tych samych efektów kształcenia, które zostały określone dla zawodu inżynier pożarnictwa w zakresie kierowania działaniami ratowniczymi. Limity przyjęć na przeszkolenie zawodowe na dany rok ustalał Komendant Główny PSP w porozumieniu z Rektorem-komendantem SGSP³⁶, a wynikały one z potrzeb kadrowych oraz możliwości organizacji studiów przez SGSP. Limity przyjęć na przeszkolenie zawodowe w 2018 r i 2019 r. ustalono na 90 osób w każdym roku.

Komendanci szkół PSP kształcących w zawodzie technik pożarnictwa określali możliwości poszczególnych szkół w zakresie prowadzenia kształcenia dziennego oraz kwalifikacyjnych kursów zawodowych na dany rok szkolny. Na podstawie informacji ze szkół oraz polityki kadrowej, Komendant Główny PSP określał globalne limity przyjęć na dany rok szkolny. W roku szkolnym 2018/19 limit miejsc dla PSP wyniósł 510 miejsc, natomiast na kształcenie dzienne po 100 osób w każdej szkole.

Nabór na kształcenie w zawodzie strażak³⁷, prowadziły szkoły PSP. Wiodącą placówką w tym zakresie była Szkoła Podoficerska PSP w Bydgoszczy. W ramach tej formy kształcenia nie określano limitów przyjęć. Szkolenia realizowane były zgodnie z potrzebami wynikającymi z przyjęć do służby w PSP. W przypadku zwiększonego zapotrzebowania na szkolenia podstawowe w zawodzie strażak i braku możliwości zorganizowania dodatkowych szkoleń w SP PSP w Bydgoszczy, na bazie pozostałych szkół PSP uruchamiane były dodatkowe szkolenia.

Od dnia 1 kwietnia 2018 r. Komendant Główny PSP wprowadził obowiązek zgłaszania potrzeb w zakresie szkolenia podstawowego w zawodzie „strażak” wyłącznie do SP PSP w Bydgoszczy, gdzie utworzono centralny rejestr potrzeb szkoleniowych. Zgłoszenia podlegające tzw. kolejkowaniu, dokonywane były za pomocą zestandaryzowanych formularzy i wprowadzane na „Centralną Listę Potrzeb Szkoleniowych”. Komendant Główny PSP ustalił m.in., że warunkiem optymalnego funkcjonowania procesu rekrutacji było zgłaszanie przez jednostki organizacyjne PSP tylko

Nabór na szkolenie w zawodzie strażak organizowała i prowadziła Szkoła Podoficerska PSP w Bydgoszczy

³⁶ Zgodnie z art. 36 ust. 12 ustawy o PSP.

³⁷ Zgodnie z art. 16a ust. 4e ustawy o ochronie ppoż.

potrzeb potwierdzonych, realnych i konkretnych. O ewentualnych zmianach uprzednio zgłoszonych potrzeb należało każdorazowo informować SP PSP w Bydgoszczy.

„Centralna Lista Potrzeb Szkoleniowych” była niekompletna i zawierała nieaktualne dane

W toku kontroli w SP PSP w Bydgoszczy pozyskano kopię „Centralnej Listy Potrzeb Szkoleniowych”, według jej stanu na dzień 2 sierpnia 2019 r. Po analizie tej listy stwierdzono, że dane o osobach będących w trakcie naboru lub przyjętych do służby były niepełne. Z informacji uzyskanych ze wszystkich KW PSP wynikało, że dane z 19 jednostek PSP były niezgodne ze zgłoszeniami, a 25 jednostek PSP nie wysyłało na bieżąco informacji o zmianach w uprzednio zgłoszonych potrzebach.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przekazywane do Biura Szkolenia KG PSP wykazy potrzeb szkoleniowych sporządzane były w oparciu o niekompletne zgłoszenia z jednostek PSP. Ze względu na niekompletność danych na Centralnej Liście Potrzeb Szkoleniowych zasadne jest dopracowanie rozwiązań w sposób gwarantujący prawidłowość i rzetelność wypełniania kart zgłoszenia zapotrzebowania, ponieważ obecny stan rzeczy może utrudnić proces planowania liczby miejsc na szkolenia.

W obszarze szkolenia specjalistycznego ofertę szkoleniową przygotowywały Szkoły PSP, uwzględniając potrzeby szkoleniowe wynikające z zasad organizacji poszczególnych dziedzin ratownictwa zgłoszone przez Komendę Główną PSP, priorytetów planu nadzoru dydaktycznego, zasad organizacji doskonalenia zawodowego w PSP oraz norm prawnych wskazujących na PSP, jako organizatora szkolenia. Następnie na tej podstawie ośrodki szkolenia KW PSP przygotowywały swoją ofertę w Planie Pracy Dydaktycznej wynikającą z potrzeb swojego województwa. Cały proces przygotowywania Planów Pracy Dydaktycznej szkół i ośrodków szkolenia nadzorowało i koordynowało Biuro Szkolenia KG PSP.

Finansowanie jednostek Państwowej Straży Pożarnej

Zgodnie z decyzją Ministra SWiA w sprawie dysponentów śbp, Komendant Główny PSP jest dysponentem środków budżetu państwa III stopnia w odniesieniu do wydatków KG PSP oraz dysponentem środków budżetu państwa II stopnia w części 42 – Sprawy wewnętrzne. Podlega mu pięciu dysponentów trzeciego stopnia, w tym komendanci Szkół Aspirantów PSP w Krakowie i w Poznaniu, Szkoły Podoficerskiej PSP w Bydgoszczy, Centralnej Szkoły PSP w Częstochowie.

Wydatki ponoszone przez szkoły PSP wynikały z limitów środków finansowych przyznanych na dany rok budżetowy na podstawie, których opracowane były plany wydatków m.in. wydatki bieżące oraz wydatki majątkowe. Ośrodki szkolenia KW PSP finansowane były z budżetów komendantów wojewódzkich PSP – dysponentów II stopnia w części 85, w której dysponentami głównymi środków byli właściwi Wojewodowie.

Działalność SGSP, tj. uczelni służb państwowych nadzorowanej przez Ministra SWiA, posiadającej osobowość prawną zgodnie z ustawą Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz jednostki organizacyjnej PSP, w rozumieniu ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, w kontrolowanym okresie była finansowana z dotacji budżetu państwa, bezpośrednio z MSWiA na zadania określone ustawowo oraz z przychodów własnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na podstawie § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra SWiA i Ministra ON w sprawie kpp, Komendant Główny PSP, po uzyskaniu akceptacji Koordynatora RM MSWiA, wyznaczył Koordynatora Ratownictwa Medycznego PSP, 16 wojewódzkich koordynatorów ratownictwa oraz czterech koordynatorów szkół PSP. Natomiast w SGSP od 2017 r. koordynator ratownictwa medycznego nie funkcjonował. Komendant Główny PSP wyjaśnił, że Rektor-komendant SGSP w lutym 2017 r. ogłosił nabór na stanowisko koordynatora ratownictwa medycznego szkoły. Koordynator Ratownictwa Medycznego SGSP został powołany dopiero z dniem 20 listopada 2019 r. W okresie do 20 listopada 2019 r. opiekę merytoryczną nad SGSP sprawował Ośrodek Szkolenia KW PSP województwa mazowieckiego. W dniu 11 kwietnia 2018 r. Rektor-Komendant SGSP zawarł porozumienie z Mazowieckim Komendantem Wojewódzkim PSP w zakresie szkoleń z kwalifikowanej pierwszej pomocy, tj. przeprowadzenia kursów z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy dla strażaków w służbie kandydackiej oraz pracowników SGSP, a także o przeprowadzenie bieżących egzaminów potwierdzających posiadanie tytułu ratownika dla strażaków służbie stałej, którym wygasły uprawnienia.

Ponadto poza wymogami rozporządzenia w sprawie szkoleń kpp w komendach powiatowych/miejskich zostali wyznaczeni koordynatorzy ratownictwa medycznego powiatowi/miejscy, których zadania zostały opisane w „Zasadach organizacji ratownictwa medycznego w ksrg” zatwierdzonych przez Komendanta Głównego PSP w 2013 r.

W roku 2018 dla koordynatorów ratownictwa medycznego w PSP zorganizowano warsztaty tematyczne dotyczące zmian prawnych w zakresie ratownictwa medycznego oraz przedstawienia założeń udziału komponentu medycznego w zdarzeniach masowych i mnogich. Podczas przedmiotowych warsztatów koordynatorzy przekazali informacje dotyczące realizacji zadań koordynatora na danym obszarze.

Wojewódzcy koordynatorzy ratownictwa medycznego PSP analizowali informacje ze zdarzeń, a zestawienia dotyczące współpracy z jednostkami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego przesyłane były w systemie sprawozdań comiesięcznych, w formie elektronicznej, do Koordynatora RM PSP. Dotyczyło to w szczególności zdarzeń, w których jednostki ksrg uruchamiane były na prośbę dyspozytora medycznego, w sytuacji braku dostępnego zespołu ratownictwa medycznego, z jednoczesnym zaistnieniem stanu zagrożenia zdrowotnego. Przesłany materiał podlegał weryfikacji przez Koordynatora RM PSP.

Jakość szkoleń z zakresu kpp prowadzonych w PSP oceniana była m.in. poprzez wyniki Inspekcji Gotowości Operacyjnej, podczas których dokonywana była ocena wiedzy teoretycznej (forma testu) jak i realizacja ćwiczenia, w którym zawarty był aspekt udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 26 takich inspekcji, gdzie członkiem zespołu inspekcyjnego był Koordynator RM PSP.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym zakresie stwierdzono nieprawidłowości dotyczące planowania szkolenia i sprawozdań z realizacji szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy.

Działania w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy organizował wyznaczony przez Komendanta Głównego PSP Koordynator Ratownictwa Medycznego PSP

Nieprawidłowości w działalności Koordynatora Ratownictwa Medycznego PSP

Plan szkoleń na 2018 r. w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy w jednostkach organizacyjnych PSP, wymagany przez § 8 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie szkoleń kpp, został sporządzony i zaakceptowany 2 lipca 2019 r., tj. po sześciu miesiącach od zakończenia roku 2018, w którym ten plan miał być realizowany, a plan szkoleń na 2019 r. został sporządzony i zaakceptowany też 2 lipca 2019 r., tj. po sześciu miesiącach od początku roku 2019.

Plany szkoleń zatwierdził Z-ca Komendanta Głównego PSP, który wyjaśnił, że plany szkoleń na rok 2018 i 2019 stanowiły integralną część sprawozdań z realizacji zadań za poprzedni rok i zostały sporządzone wraz z tymi sprawozdaniami.

Działając zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie szkoleń kpp, koordynator ratownictwa medycznego służby przedstawia do akceptacji Komendantowi Głównemu PSP sprawozdanie z realizacji planu szkoleń, które po zatwierdzeniu przesyłane jest do Koordynatora RM MSWiA.

Sprawozdanie z realizacji planu szkoleń w 2017 r. w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy w jednostkach organizacyjnych PSP zostało sporządzone i zaakceptowane 2 lipca 2019 r., tj. po roku i sześciu miesiącach od zakończenia roku 2017, a sprawozdanie za 2018 r. zostało sporządzone i zaakceptowane 2 lipca 2019 r., tj. po sześciu miesiącach od zakończenia roku 2018. Sprawozdania te zatwierdził Z-ca Komendanta Głównego PSP. Sprawozdania za 2018 r. od wojewódzkich koordynatorów ratownictwa medycznego i koordynatorów szkół wpłynęły do KG PSP w I kwartale 2019 r.

Z wyjaśnień Z-cy Komendanta Głównego PSP wynikało, że opóźnienia powstały w wyniku zmiany priorytetów realizowanych zadań.

Ponadto stwierdzono, że do planu szkoleń na 2018 r. dla SA PSP w Poznaniu i SP PSP w Bydgoszczy, w kolumnie określającej liczbę strażaków do przeszkolenia na kursie kwalifikowanej pomocy w 2018 r. wpisano: „według potrzeb”, zamiast faktycznej liczby osób planowanych do przeszkolenia. Natomiast w planie szkoleń na 2019 r. nie uwzględniono trzech szkoleń oraz trzech egzaminów potwierdzających (45 osób) ujętych w planie szkolenia przez SA PSP w Poznaniu.

W ocenie NIK stwierdzona zwłoka w sporządzeniu i zaakceptowaniu planów szkoleń na 2018 r. i 2019 r. w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy w jednostkach organizacyjnych PSP oraz nieujęcie szkoleń zaplanowanych przez SA PSP w Poznaniu na 2019 r. było działaniem nierzetelnym.

Analiza systemu szkolenia obowiązującego w PSP

W trakcie kontroli szczegółowej analizie, w tym przez powołanego biegłego³⁸, poddano dokumenty o charakterze systemowym, w tym programy szkolenia zawodowego podstawowego, w szczególności po kącie ich zgodności z obowiązującymi regulacjami prawnymi oraz wymogami wynikającymi z ustawowych zadań PSP.

W systemie kształcenia i szkolenia funkcjonują w PSP dwa podsystemy: jeden otwarty przygotowuje młodych ludzi do służby w PSP na trzech poziomach (strażak, technik pożarnictwa, inżynier pożarnictwa); drugi

³⁸ Patrz przypis nr 32 na str. 29.

umożliwia podwyższanie kwalifikacji wewnątrz formacji (kształcenie w systemie niestacjonarnym). Przeprowadzone analizy wykazały adekwatność programów szkolenia realizowanych w ramach powyższego systemu kształcenia i szkolenia do potrzeb wynikających z zadań ustawowych nałożonych na PSP.

Stwierdzone w toku kontroli przypadki organizowania nieplanowanych, dodatkowych szkoleń w zawodzie strażak, wskazują na potrzebę odpowiedniego zmodyfikowania obecnego systemu kształcenia i szkolenia w PSP. Ustalenia kontroli wskazują na potrzebę wprowadzenia mechanizmów pozwalających na sprawne reagowanie (bez obniżenia jakości szkolenia) na pojawiające się doraźnie bądź cyklicznie wzrosty potrzeb szkoleniowych. Z uwagi na to, że jej przyczyną jest nierównomierna fluktuacja kadr, zjawisko to występuje i będzie występować, bo niemożliwe do usunięcia są jego przyczyny.

W opinii NIK, Komendant Główny PSP powinien podjąć również działania w celu rozstrzygnięcia pod względem formalno-prawnym, kwestii uczestniczenia słuchaczy szkolenia podstawowego w zawodzie strażak (po ukończeniu bloku podstawowego), w działaniach ratowniczych w ramach obsad JRG (blok praktyk w JRG) czy szkolnych JRG (obsady w czasie realizacji bloku zasadniczego), a także w ramach odwodów operacyjnych. Wyjaśnienie stanu formalno-prawnego pomogłoby w rozwianiu wątpliwości w tym obszarze.

Straż Graniczna

Szkolenie w Straży Granicznej realizowane jest, jako szkolenie kwalifikowane oraz doskonalenie zawodowe. Szkolenie kwalifikowane obejmuje nw. rodzaje szkoleń przewidzianych dla funkcjonariuszy, realizowanych w ośrodkach szkolenia SG:

1. szkolenie podstawowe – stacjonarne, dla funkcjonariuszy SG nowo przyjętych do służby (czas trwania – ok. 3,5–4 miesięcy);
2. szkolenie w zakresie szkoły podoficerskiej – stacjonarne, realizowane dla funkcjonariuszy nowo przyjętych do służby bezpośrednio po szkoleniu podstawowym. Program szkolenia uwzględnia ok. 3-tygodniową praktykę zawodową w macierzystej jednostce organizacyjnej słuchacza (czas trwania – łącznie z praktyką ok. 3,5–4 miesięcy);
3. szkolenie w zakresie szkoły chorążych – stacjonarne, dla funkcjonariuszy SG w służbie stałej (czas trwania – ok. 1 miesiąc);
4. przeszkolenie specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień oficerski Straży Granicznej (kurs oficerski) – dla funkcjonariuszy SG w służbie stałej (czas trwania – ok. trzy miesiące, w tym 40 godzin praktyki w macierzystych jednostkach organizacyjnych SG – kurs może być realizowany zarówno w formie stacjonarnej, jak i zaocznej).

Powyższe szkolenia realizują Centrum Szkolenia SG w Kętrzynie, Centralny Ośrodek Szkolenia w Koszalinie oraz Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych w Lubaniu.

Komendant Główny SG
wydał wewnętrzne akty
prawne ustanawiające
podstawy prawne
szkolenia i doskonalenia
zawodowego
funkcjonariuszy SG

Programy szkolenia podstawowego, szkolenia w zakresie szkoły podoficerskiej, szkolenia w zakresie szkoły chorążych oraz przeszkolenia specjalistycznego do mianowania na pierwszy stopień oficerski SG zatwierdzane są przez Komendanta Głównego SG.

Komendant Główny SG wydał wewnętrzne akty prawne ustanawiające podstawy szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy, w szczególności na podstawie ustawy o SG. W przepisach tych uregulowano:

- zakres oraz zasady szkolenia funkcjonariuszy i pracowników SG;
- wymagania, jakie powinny spełniać osoby prowadzące z funkcjonariuszami SG zajęcia z wychowania fizycznego lub zajęcia sportowe;
- rodzaje zajęć w zakresie wychowania fizycznego lub zajęć sportowych realizowanych w jednostkach organizacyjnych SG;
- organizację i zasady prowadzenia strzelania z broni palnej w SG;
- zasady szkolenia przewodników zwierząt, szkolenia zwierząt, a także norm wyżywienia zwierząt, które wykorzystywane są do realizacji zadań SG.

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

Doskonalenie centralne obejmowało szkolenia specjalistyczne i kursy doskonalące organizowane przez ośrodki szkolenia SG na podstawie rocznego harmonogramu opracowanego przez każdy z ośrodków przy uwzględnieniu potrzeb szkoleniowych zgłoszonych przez kierowników poszczególnych jednostek organizacyjnych SG. Doskonalenie lokalne organizowały jednostki SG. Miało ono na celu aktualizację kwalifikacji zawodowych w zakresie niezbędnych do wykonania zadań i czynności na zajmowanym stanowisku służbowym, a także utrzymanie i podniesienie sprawności fizycznej i umiejętności strzeleckich. Koncepcję funkcjonowania ośrodków szkolenia SG Komendant Główny SG określił w ich statutach nadanych poniższymi aktami prawnymi:

- zarządzeniem z 18 września 2001 r. w sprawie utworzenia, organizacji i zakresu działania Centralnego Ośrodka Szkolenia SG w Koszalinie³⁹,
- zarządzeniem z 30 września 2009 r. w sprawie utworzenia, organizacji i zakresu działania Ośrodka Szkoleń Specjalistycznych SG w Lubaniu⁴⁰,
- zarządzeniem z 27 lutego 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i zakresu działania Centrum Szkolenia SG w Kętrzynie⁴¹.

³⁹ Dz. Urz. KG SG Nr 6, poz. 20, ze zm.

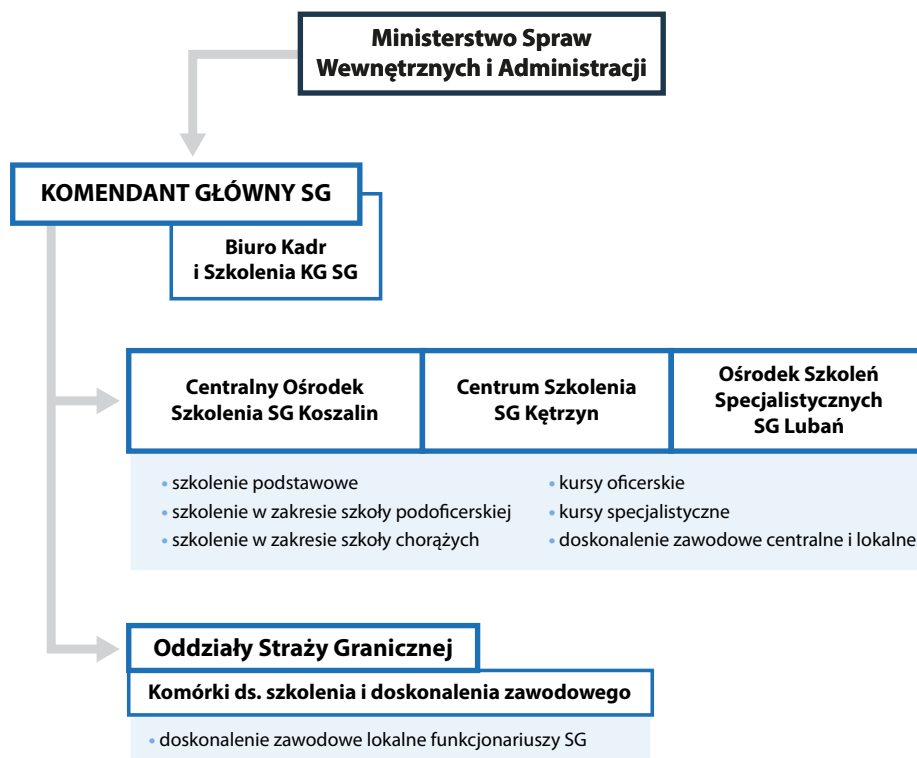
⁴⁰ Dz. Urz. KG SG Nr 11, poz. 68, ze zm.

⁴¹ Dz. Urz. KG SG poz. 11, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 3

Struktura podmiotów organizujących i realizujących szkolenie i doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy SG



Źródło: Opracowanie danych NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

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

W 2015 r. wdrożono „Model szkolenia funkcjonariuszy w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz dochodzeniowo-śledczych w SG”, który miał na celu zapewnienie odpowiedniego wyszkolenia funkcjonariuszy pionów operacyjno-rozpoznawczych oraz dochodzeniowo-śledczych. Model zawierał cele, tematykę, adresatów szkoleń, procedury kwalifikacyjne oraz elementy determinujące proces ciągłego i systematycznego podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Oparty był na czterech wyodrębnionych poziomach, uwzględniając jednocześnie kompetencje uczestników, kryterium obligatoryjnego lub fakultatywnego uczestnictwa oraz

potrzeby szkoleniowe kadry kierowniczej i dydaktycznej ośrodków szkolenia SG. Bieżący monitoring nad realizacją i funkcjonowaniem modelu prowadził Zarząd Operacyjno-Śledczy KG SG. Realizacja badań ewaluacyjnych, zmieniająca się sytuacja kadrowa w SG, uwarunkowania prawne oraz nowe wyzwania wykazały konieczność dokonania zmian w niektórych obszarach modelu. W dniu 11 czerwca 2019 r. Komendant Główny SG zatwierdził nowy model szkolenia.

Efekty ewaluacji
odroczonej szkolenia
podstawowego
i szkolenia w zakresie
szkoły podoficerskiej
przeprowadzonej w 2017 r.

W 2017 r. Komendant Główny SG, mając na uwadze konieczność systematycznego monitorowania jakości realizowanego procesu szkolenia, polecił przeprowadzanie ewaluacji odroczonej szkolenia podstawowego i szkolenia w zakresie szkoły podoficerskiej. Badaniem objęto 139 funkcjonariuszy oraz 75 ich bezpośrednich przełożonych. W wyniku powyższych prac podjęto działania nad „Opisem stanowiska służbowego podoficera”. Polegały one na dokonaniu analizy zadań wykonywanych na opisywanym stanowisku, wynikających z ustawowych zadań SG, a następnie na chronologicznym opisanie toku czynności składających się na każde z tych zadań oraz sporządzeniu wykazu kompetencji zawodowych niezbędnych do ich realizacji. Zatwierdzony opis stał się podstawą do rozpoczęcia działań nad projektami programów szkolenia podstawowego i w zakresie szkoły podoficerskiej. W 2018 r. Komendant Główny SG powołał zespół do opracowania ww. programów⁴², w skład którego weszli przedstawiciele ośrodków szkolenia SG, przedstawiciele zarządów KG SG oraz BKiSz. Opracowane programy szkoleń zawierały również zaktualizowaną przez Agencję FRONTEX podstawę programową dla służb granicznych i przybrzeżnych państw członkowskich. Komendant Główny SG zatwierdził nowe programy w lipcu 2019 r.

„Strategia działań
nakierowanych
na przeciwdziałanie
naruszeniom praw
człowieka przez
funkcjonariuszy SG”

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

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

Zdaniem Komendanta Głównego SG na poziomie centralnym funkcjonowały już regulacje prawne, które zarówno ujednolicały te zasady, jak również dawały możliwość zindywidualizowanego podejścia właściwemu przełożonemu do potrzeb związanych z charakterem zadań realizowanych na konkretnych stanowiskach z uwzględnieniem posia-

⁴² Decyzja nr 170 Komendanta Głównego SG z dnia 9 sierpnia 2018 r. w sprawie powołania zespołu do opracowania programów szkolenia podstawowego funkcjonariuszy SG oraz szkolenia w zakresie szkoły podoficerskiej funkcjonariuszy SG w służbie przygotowawczej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

danego poziomu wyszkolenia. W związku z tym w dniu 28 kwietnia 2016 r. Komendant Główny SG zwrócił się do MSWiA o zgodę na odstąpienie przez SG od zaproponowanych w Strategii rozwiązań. W celu omówienia i wypracowania dalszych kierunków działań w dniu 28 czerwca 2016 r. w siedzibie MSWiA zorganizowano spotkanie konsultacyjne. W kwestii wdrożenia Strategii Komendant Główny SG wyjaśnił, że ze względu na złożoną materię poruszanych spraw nie podjęto ostatecznych decyzji i nie prowadzono dalszych konsultacji.

Szkolenia podstawowe i w zakresie szkoły podoficerskiej traktowane były priorytetowo, wobec czego kierowano na nie wszystkich nowo przyjętych funkcjonariuszy. W związku z tym liczba osób skierowanych na szkolenie odpowiadała liczbie osób przewidzianych do przyjęcia w formacji w danym roku kalendarzowym. Na tej podstawie BKiSz wraz ośrodkami szkolenia SG ustalał terminy realizacji szkoleń oraz maksymalną liczbę funkcjonariuszy, która mogła być nimi objęta.

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

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

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

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

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

BKiSz KG SG
prowadziło corocznie działania związane z planowaniem szkoleń kwalifikowanych na kolejny rok kalendarzowy

Metodologia wyliczania kosztów szkolenia funkcjonariuszy Straży Granicznej

Metody badania działalności dydaktycznej zostały określone w formie decyzji wydanych przez komendantów ośrodków szkolenia SG

Regulacje wydane przez komendantów ośrodków szkolenia SG⁴³ zawierały m.in. formy sprawowania nadzoru pedagogicznego: ewaluację działalności edukacyjnej, ocenę przestrzegania przepisów dotyczących działalności dydaktycznej, wspomaganie kadry dydaktycznej w zakresie realizacji procesu dydaktycznego, prowadzenie hospitacji, sprawowanie funkcji opiekuna dydaktycznego grupy szkoleniowej. Komendant Główny SG poinformował, że doskonalenie lokalne realizowane jest jako krótkie formy podnoszenia kompetencji zawodowych i nie zachodziła potrzeba dokonywania ewaluacji w przedmiotowym zakresie.

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

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

Działania w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy organizował wyznaczony przez Komendanta Głównego SG koordynator ratownictwa medycznego SG

Na podstawie § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra SWiA i Ministra ON w sprawie kpp, Komendant Główny SG wyznaczył Koordynatora Ratownictwa Medycznego SG oraz trzech Wojewódzkich Koordynatorów Ratownictwa Medycznego SG w: CS SG w Kętrzynie, COS SG w Koszalinie oraz OSS w Lubaniu.

Zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie szkoleń kpp Koordynator RM SG sporządził plany szkoleń dla funkcjonariuszy SG z zakresu kpp. Plany zostały uzgodnione z Koordynatorem RM MSWiA oraz zatwierdzone przez Komendanta Głównego SG. W latach 2018–2019 zaplanowano 42 edycje kursu, w tym 24 w 2018 r. oraz 18 w 2019 r.

NIK zwróciła uwagę na bardzo niski stopień przeszkolenia funkcjonariuszy SG w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy

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

⁴³ Decyzja nr 55 Komendanta OSS SG w Lubaniu z dnia 6 października 2016 r. w sprawie zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego w OSS SG w Lubaniu, Decyzja nr 78 Komendanta CSS SG z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia „Zasad nadzoru pedagogicznego w COS SG w Kętrzynie”, Decyzja nr 79 Komendanta COS SG z dnia 10 marca 2014 r. w sprawie sprawowania nadzoru pedagogicznego w COS SG w Koszalinie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

Sprawozdanie z realizacji planu szkoleń zrealizowanych w 2018 r. przekazano Koordynatorowi RM MSWiA dopiero w dniu 24 czerwca 2019 r.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym sporządzeniu i nieterminowym przekazaniu sprawozdania Koordynatorowi RM MSWiA sześć m-cy po otrzymaniu sprawozdań od koordynatorów wojewódzkich. Wojewódzcy koordynatorzy RM przekazywali sprawozdania z realizacji szkoleń z zakresu kpp Koordynatorowi RM SG w terminie od 15 grudnia 2018 r. do 4 stycznia 2019 r. Na ich podstawie Koordynator RM SG sporządził łączne sprawozdanie w przedmiotowym zakresie dopiero 6 czerwca 2019 r. Sprawozdanie przekazano Koordynatorowi RM MSWiA dopiero 24 czerwca 2019 r. Komendant Główny SG zatwierdził sprawozdanie w dniu 2 lipca 2019 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że sporządzenie i przekazanie sprawozdania sześć m-cy po otrzymaniu jednostkowych sprawozdań powodowało, że ani Komendant Główny SG, ani Koordynator RM MSWiA nie posiadali aktualnej, rzetelnej wiedzy dotyczącej wyszkolenia funkcjonariuszy SG w tym zakresie.

W trakcie kontroli szczegółowej analizie poddano dokumenty o charakterze systemowym, w tym programy szkolenia zawodowego podstawowego, w szczególności po kącie ich zgodność z obowiązującymi regulacjami prawnymi oraz wymogami wynikającymi z ustawowych zadań SG⁴⁴.

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

Koordynator ratownictwa medycznego SG nierzetelnie sporządzał sprawozdania ze szkoleń

⁴⁴ Patrz przypis nr 32 na str. 29.

Służba Ochrony Państwa

System
szkolenia funkcjonariuszy
obowiązujący w Służbie
Ochrony Państwa

Służba Ochrony Państwa rozpoczęła funkcjonowanie w dniu 1 lutego 2018 r., zastępując likwidowane Biuro Ochrony Rządu. W tym dniu Komendant SOP określił regulamin organizacyjnych formacji⁴⁵, w którym wyznaczył komórki organizacyjne SOP właściwe w sprawach realizacji zadań z obszaru szkolenia. Zadania z zakresu szkolenia przydzielone zostały Zarządowi I.

W powyższym terminie Komendant SOP wydał także zarządzenie, w którym przedłużył na czas określony (tj. do dnia 30 kwietnia 2018 r.) dotychczasowe regulacje wewnętrzne BOR w obszarze organizacji systemu szkolenia⁴⁶. W dniu 20 kwietnia 2018 r. Komendant SOP wydał zarządzenie nr 18/2018 w sprawie systemu szkolenia funkcjonariuszy i doskonalenia zawodowego pracowników SOP. W dokumencie tym określona została organizacja, tryb i sposób prowadzenia szkolenia funkcjonariuszy i doskonalenia zawodowego pracowników, tryb przygotowania i przeprowadzenia egzaminów końcowych oraz zakres odpowiedzialności i sprawowania nadzoru w tym obszarze. Wynikający z zarządzenia nr 18/2018 model szkolenia funkcjonariuszy SOP składał się z następujących rodzajów szkoleń, tj.:

- szkolenie zawodowe podstawowe (dalej: SZP) – realizowane w celu przygotowania funkcjonariuszy do służby w SOP na stanowiskach, na których wymagane było przeszkolenie podstawowe. W dniu 30 maja 2018 r. Komendant SOP uzupełnił początkowy etap szkolenia zawodowego funkcjonariusza SOP o szkolenie zawodowe podstawowe uzupełniające (SZPU)⁴⁷, przeznaczone dla funkcjonariuszy przeniesionych do służby SOP z innych formacji mundurowych, na podstawie rozporządzenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych⁴⁸;
- szkolenie zawodowe oficerskie (dalej: SZO) – uprawniające do złożenia egzaminu oficerskiego;
- szkolenie zawodowe specjalistyczne (dalej: SZS) – mające na celu przygotowanie funkcjonariusza do pełnienia służby w poszczególnych komórkach organizacyjnych SOP;
- szkolenie zawodowe doskonalące, realizowane w celu doskonalenia posiadanej przez funkcjonariuszy wiedzy i umiejętności zawodowych, w dwóch formach, tj.: stałe (dalej: SZDS) i uzupełniające (dalej: SZDU),
- szkolenie zawodowe lokalne (dalej: SZL), realizowane w poszczególnych komórkach organizacyjnych SOP w zakresie identyfikowanych bieżących potrzeb;

⁴⁵ Zarządzenie nr Pf-1 Komendanta SOP z dnia 1 lutego 2018 r. w sprawie określenia regulaminu organizacyjnego SOP, uchylone zarządzeniem nr Z-75/2018 Komendanta SIP z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie określenia regulaminu organizacyjnego SOP.

⁴⁶ Zarządzenie nr 1/2018 Komendanta SOP z dnia 1 lutego 2018 r. w sprawie czasowych podstaw organizacyjnych funkcjonowania Służby Ochrony Państwa.

⁴⁷ Decyzja nr 144/2018 Komendanta SOP z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wprowadzenia do użytku służbowego programu szkolenia podstawowego uzupełniającego.

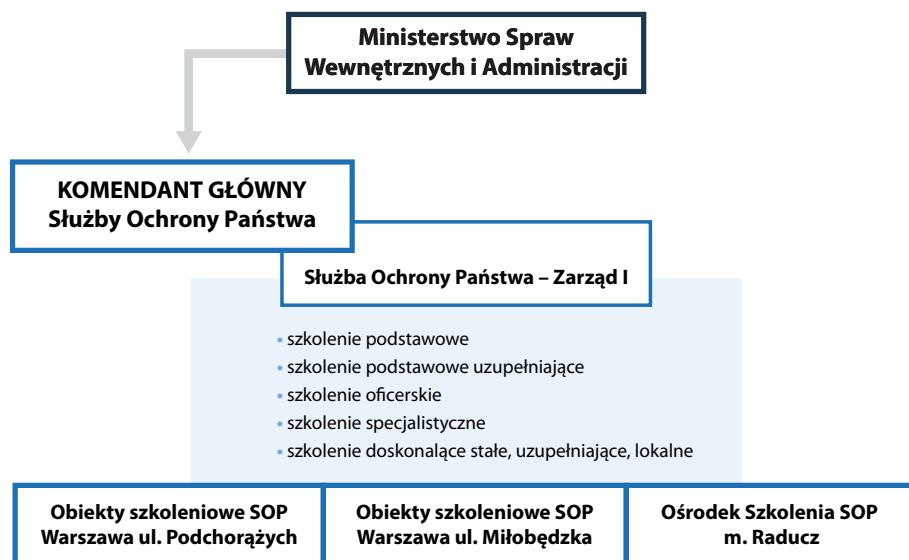
⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie przenoszenia do służby w Służbie Ochrony Państwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 111), wydane w wykonaniu delegacji art. 70 ust. 6 ustawy o SOP. Wcześniej było to rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 lutego 2018 r. w sprawie przenoszenia do służby w Służbie Ochrony Państwa (Dz. U. poz. 391).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- szkolenie zawodowe zewnętrzne (dalej: SZZ), realizowane przez podmioty zewnętrzne, w przypadku braku możliwości zaspokojenia potrzeb szkoleniowych funkcjonariuszy w ramach zasobów własnych SOP.

Infografika nr 4

Struktura podmiotów organizujących i realizujących szkolenie i doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy SOP



Źródło: Źródło: Opracowanie danych NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

Zgodnie z treścią zarządzenia nr 18/2018 szkolenia SZP, SZO, SZS i SZDS, prowadzone były na podstawie rocznego planu szkoleń. Plan na rok 2018 został opracowany i po zatwierdzeniu przez Komendanta SOP, wydany w marcu 2018 r. Plan na rok 2019 został opracowany i wydany w terminie zgodnym przepisami ww. zarządzenia, na podstawie potrzeb szkoleniowych zgłoszonych, przez kierowników komórek organizacyjnych SOP. Pozostałe zaś szkolenia zawodowe podlegały realizacji w oparciu o plany zajęć, wytyczne, decyzje, instrukcje.

Programy szkoleń określane były przez Komendanta SOP w oparciu o propozycje opracowane przez, powoływane przez niego, zespoły programowe. W 2018 r. Komendant SOP wydał decyzje wprowadzające do użytku 11 programów szkoleń, w tym programy szkolenia SZP, SZPU, SZDS na rok 2018 oraz programy siedmiu SZS. W I połowie 2019 r. Komendant SOP ustanowił program szkolenia SZDS na rok 2019, a także wprowadził zmiany do programów szkoleń SZP, SZPU, SZO i SZS.

W przypadku dziesięciu programów szkoleń ustanowionych w 2018 r., termin ich wydania przez Komendanta SOP umożliwiał realizację zaplanowanych edycji zgodnie z harmonogramami określonymi w rocznym planie szkoleń na rok 2018. Niemniej jednak w jednym przypadku, tj. SZS z zakresu techniki i taktyki jazdy, decyzja wydana została przez Komendanta SOP w dniu 21 maja 2018 r.⁴⁹, podczas gdy zgodnie z rocznym

Opracowywanie
programów szkolenia
funkcjonariuszy
Służby Ochrony Państwa

⁴⁹ Decyzja nr 131/2018 Komendanta SOP z dnia 21 maja 2018 r. w sprawie wprowadzenia do użytku służbowego programu szkoleń specjalistycznych z zakresu techniki i taktyki jazdy pojazdami SOP,

planem szkoleń na rok 2018 (po korektach), w okresie od 14 kwietnia do 17 maja 2018 r. zaplanowano realizację trzech edycji ww. szkolenia, które wobec braku podstawy programowej nie odbyły się. W konsekwencji w 2018 r. zrealizowano sześć z dziewięciu (tj. 66,7%) zaplanowanych edycji SZS z zakresu techniki i taktyki jazdy. Jednocześnie w powyższych terminach w miejsce ww. SZS i przy wykorzystaniu infrastruktury Ośrodka Doskonalenia Techniki Jazdy zrealizowano trzy edycje SZDU z zakresu techniki i taktyki jazdy pojazdami, którymi objęto uczestników w liczbie odpowiadającej liczbie niezrealizowanych ww. SZS. Komendant SOP wyjaśnił, że decyzja w sprawie programu szkolenia wydana została w „najszybszym możliwym terminie” uwzględniając czas konieczny do opracowania i uzgodnienia szczegółowych rozwiązań w niej zawartych, konieczność zapewnienia spójności i systematyczności przepisów kształtujących ramy organizacji szkolenia i uwarunkowania działań legislacyjnych w SOP w początkowym okresie działania, wynikające z dużej skali tych prac.

Komendant SOP
nie udokumentował
przeprowadzenia
analiz poprzedzających
wdrożenie systemu
szkolenia funkcjonariuszy
Służby Ochrony Państwa

Zgodnie z utrwaloną uprzednio w BOR pragmatyką służbową, Komendant SOP określił w formie zarządzeń instrukcje prowadzenia szkoleń w wybranych obszarach tematycznych. Instrument ten wykorzystywany był do określenia: ramowych zasad planowania, organizacji i prowadzenia zajęć, zakresu wiedzy teoretycznej i praktycznej podlegającej przekazaniu słuchaczom, obowiązków osób odpowiedzialnych, czy też głównych zasad bezpieczeństwa na szkoleniu. Do upływu terminu obowiązywania przepisów BOR, Komendant SOP wydał cztery zarządzenia określające instrukcje prowadzenia szkoleń: pirotechnicznych, strzeleckich, wysokościowych i taktyki ochronnej, a z nieznacznym opóźnieniem (tj. 14 maja 2018 r.), niemającym jednak wpływu na realizację zadań szkoleniowych, w obszarze szkolenia fizyczno-obronnego. Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. instrukcje szkolenia obejmowały ww. obszary szkoleniowe, a także szkolenia z zakresu techniki oraz techniki i taktyki jazdy pojazdami, w tym także pojazdami specjalnymi opancerzonymi oraz z zakresu udzielania pierwszej pomocy w warunkach cywilnych i specjalnych.

Komendant SOP nie przedłożył dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie kompleksowych diagnoz lub analiz, poprzedzających wdrożenie ram organizacyjnych modelu szkolenia funkcjonariuszy SOP lub oceny jego funkcjonowania, ani dokumentacji związanej z opracowaniem wewnętrznych aktów prawnych regulujących obszar szkolenia funkcjonariuszy SOP, w tym zarządzenia nr 18/2018, programów szkoleń lub kształtu struktury organizacyjnej SOP, wskazującej na uzasadnienie przyjętych rozwiązań. Komendant SOP wskazał na uwzględnienie czynników wynikających ze zmiany zakresu zadań ustawowych formacji, jak również uwarunkowań stwarzanych przez „współczesne środowisko zagrożeń”. Wyjaśnił przy tym, że zmiany założeń szkolenia przyjęte w SOP uwzględniały w szczególności konieczność zachowania ciągłości działania formacji, zakładane zwiększenie stanu osobowego formacji wynikające z planowanego rozszerzenia zakresu działania. Wprowadzane zmiany, w stosunku do rozwiązań wdrożonych w BOR, wynikały także z konieczności dostosowania mechanizmów działania do nowej struk-

zwana dalej „decyzją 131/2018”.

tury organizacyjnej. Wskazując na przykłady wdrożenia ww. podejścia, Komendant SOP zwrócił uwagę m.in. na uwzględnienie treści związanych z funkcjonowaniem SOP w programach SZP i SZO, wdrożenie SZPU dedykowanego przygotowaniu do służby w SOP funkcjonariuszy przeniesionych do SOP z innych formacji mundurowych, czy też wprowadzenie szkoleń zawodowych z zakresu techniki lub taktyki jazdy pojazdami.

W kwestii opracowywania programów szkoleń, Komendant SOP wyjaśnił, że prace zespołów programowych dokumentowane były w formie programu szkolenia. Wskazał, że zgodnie z podejściem przyjętym przez „ówczesne kierownictwo pionu szkolenia” prowadzone prace oparte były na „wykładni danych generowanych przez instruktorów z komórek organizacyjnych SOP realizujących zadania szkoleniowe”. Zaznaczył, że „przyjęta pragmatyka służbowa nie wskazywała na potrzebę wytworzenia dokumentacji z przebiegu wyżej wymienionych odpraw”. Komendant SOP podkreślił, że na etapie zmiany formacji najistotniejsze było w tej mierze zapewnienie płynnej kontynuacji procesu szkolenia, pozwalającego utrzymać wysoki poziom wyszkolenia funkcjonariuszy. Przy tym zaznaczył, że przyjęte zostało założenie, że w kolejnych latach będą ulegały zmianie obecne rozwiązania szkoleniowe, a poprzedzi je szczegółowa analiza i ocena zarówno w zakresie możliwości jak również, jakości i zasadności planowanych rozwiązań.

Prace dotyczące szkolenia kierowców pojazdów uprzywilejowanych SOP prowadzone były w formule zespołu eksperckiego w skład, którego wchodził przedstawiciel SOP oraz Straży Granicznej i Policji. W rezultacie podjętych prac, sformułowane zostały rekomendacje zarówno o charakterze systemowym dotyczącym szkolenia kierowców w służbach podległych i nadzorowanych przez MSWiA, jak i odnoszące się do szkolenia kierowców w SOP⁵⁰. W oparciu o wyniki ww. prac, Komendant SOP dokonał zmian w szkoleniu SZS z zakresu techniki i taktyki jazdy pojazdami SOP. W szczególności uchylona została instrukcja szkolenia i decyzja w sprawie programu szkolenia, a w ich miejsce Komendant SOP wprowadził dwie instrukcje szkoleń, odrębnie z zakresu techniki jazdy pojazdami SOP⁵¹ oraz techniki i taktyki jazdy pojazdami SOP⁵², a także wprowadził, w drodze decyzji, trzy odrębne programy szkolenia w tym obszarze. Zgodnie z przyjętym podejściem utrzymany został stopniowy model realizacji szkolenia SZS dla kierowców pojazdów SOP (uchylona decyzją nr 131/201 określała kolejne etapy szkolenia: podstawowe, rozszerzone, specjalistyczne), tj. technika, technika i taktyka, technika jazdy pojazdem specjalnym opancerzonym. Ponadto, Komendant SOP wprowadził, w drodze decyzji szkolenie SZDU z zakres taktyki jazdy pojazdami SOP na drogach publicznych⁵³. Komendant

W grudniu 2018 r. na polecenie sekretarza stanu w MSWiA podjęte zostały analizy i ocena obszaru szkolenia kierowców pojazdów uprzywilejowanych SOP

⁵⁰ Notatka służbowa z dnia 8 marca 2019 r. opracowana przez przedstawiciela Centralnego Ośrodka Szkolenia SG w sprawie rekomendacji dotyczących praktyki w zakresie jazdy pojazdami uprzywilejowanymi wymaganej od kierowców SOP oraz sposobu jej nabywania, sporządzona w imieniu zespołu eksperckiego, powołanego w tym celu na polecenie Sekretarza Stanu w MSWiA.

⁵¹ Zarządzenie nr 5/2019 Komendanta SOP z dnia 22 marca 2019 r. w sprawie szkolenia z zakresu techniki jazdy pojazdami SOP (Dz. Urz. Komendanta SOP poz. 10).

⁵² Zarządzenie nr Z-6/2019 Komendanta SOP z dnia 2 kwietnia 2019 r. w sprawie szkolenia z zakresu techniki i taktyki jazdy pojazdami SOP, w tym pojazdami specjalnymi opancerzonymi.

⁵³ Decyzja nr Z-126/2019 Komendanta SOP z dnia 8 kwietnia 2019 r. w sprawie szkolenia zawodowego z zakresu taktyki jazdy pojazdami SOP na drogach publicznych.

SOP w piśmie z dnia 19 kwietnia 2019 r. poinformował Sekretarza Stanu w MSWiA o podjętych działaniach na rzecz realizacji rekomendacji zespołu eksperckiego, w tym ww. zmianach podstaw programowych, a także działaniach na rzecz zapewnienia odpowiednich pojazdów do realizacji szkoleń i zwiększenia liczby instruktorów oraz podjęciu prac na rzecz opracowania Modelu rozwoju zawodowego funkcjonariuszy SOP, przewidywanych do realizacji zadań z zakresu kierowania pojazdami służbowymi SOP w ramach działań ochronnych.

Wymagania dotyczące kwalifikacji zawodowych, jakie musi spełniać funkcjonariusz SOP na stanowisku kierowniczym lub innym stanowisku służbowym

Wymagania dotyczące kwalifikacji zawodowych, jakie musi spełniać funkcjonariusz SOP na stanowisku kierowniczym lub innym stanowisku służbowym określone zostały przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w formie rozporządzenia⁵⁴. Z przepisów tych wynikało, że warunkiem uznania kwalifikacji zawodowych na stanowisku, na którym wymagane było przeszkolenie specjalistyczne było w zależności od wykonywanych obowiązków zdanie egzaminu podoficerskiego, egzaminu na pierwszy stopień chorążego lub ukończenie przeszkolenia specjalistycznego zakończonego zdaniem egzaminu oficerskiego, przy czym wymagania te mogą zostać w określonych przypadkach obniżone. Przy tym z tabeli kwalifikacji zawodowych ustalonych dla poszczególnych grup i specjalności, wynikało m.in., że w grupach: ochrony (grupa 02) i operacyjno-rozpoznawcza (03) wymagane kwalifikacje obejmowały każdorazowo „przeszkolenie specjalistyczne lub podstawowe”.

Skierowanie funkcjonariuszy na szkolenia przygotowujące do służby w określonych komórkach organizacyjnych SOP, lub ich ukończenie, nie było powiązane z przydziałem do określonej komórki organizacyjnej SOP

Z ustaleń kontroli NIK wynika przy tym, że choć w modelu szkolenia funkcjonariuszy SOP wyodrębnione zostały szkolenia SZS przygotowujące do pełnienia w poszczególnych komórkach organizacyjnych SOP, skierowanie funkcjonariuszy na te szkolenia lub ich ukończenie nie było powiązane z przydziałem do określonej komórki organizacyjnej SOP. Wyjątek w tym zakresie stanowiła regulacja zawarta w art. 85 pkt 2 ustawy o SOP uzależniająca możliwość skierowania funkcjonariusza SOP do ochrony placówek zagranicznych m.in. od ukończenia (posiadania zaświadczenia o ukończeniu) szkolenia specjalistycznego umożliwiającego pełnienie służby w wyznaczonej placówce zagranicznej. Szkolenie to wprowadzone zostało decyzją Komendanta SOP⁵⁵. Komendant SOP wyjaśnił, że brak szczegółowego różnicowania wymogów na poszczególnych stanowiskach w SOP wynikał w szczególności ze zbieżności realizowanych zadań obejmujących zapewnienie bezpieczeństwa osób i obiektów chronionych, a także potrzeby zapewnienia elastyczności w zakresie wymienności funkcji.

Jednocześnie jednak, według informacji Komendanta SOP, w wyniku podjętych analiz i ocen, w obszarach szczególnie ważnych dla systemu zabezpieczenia realizowanego przez formację wytypowano miejsca, których obsadzenie wymaga szczególnych kwalifikacji. W efekcie ww. prac,

⁵⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie wymagań wobec funkcjonariusza Służby Ochrony Państwa na stanowisku kierownika komórki organizacyjnej lub innym stanowisku służbowym (Dz. U. poz. 471, ze zm.).

⁵⁵ Decyzja nr 130/2018 Komendanta SOP z dnia 18 maja 2018 r. w sprawie wprowadzenia do użytku służbowego programu szkolenia zawodowego specjalistycznego przygotowującego do służby w placówkach zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w 2019 r. Komendant SOP zatwierdził dwie koncepcje określające model rozwoju zawodowego funkcjonariuszy SOP, przewidywanych do realizacji zadań z zakresu działań ochronnych, w tym: kierowania pojazdami służbowymi SOP oraz ochrony bezpośredniej. Koncepcje te opracowane zostały przez powołane w tym celu przez ww. organ zespoły robocze, w skład których wchodził funkcjonariusze SOP. Jak zaznaczono w treści ww. dokumentów, koncepcje te miały charakter poglądowy i nie rozstrzygały ostatecznego kształtu rozwiązań, podlegających wdrożeniu.

W obu ww. koncepcjach wskazano na brak uregulowań określających kompetencje, jakie powinien posiadać funkcjonariusz SOP realizujący ww. zadania. Stwierdzono również, że w wielu przypadkach do realizacji zadań służbowych kierowani są funkcjonariusze, którzy nie odbyli pełnego cyklu szkoleń z zakresu odpowiednio: techniki i taktyki jazdy pojazdami SOP oraz taktyki ochrony bezpośredniej i sprawnego posługiwania się bronią. W obu przypadkach wskazano, że szkolenie obowiązkowe funkcjonariuszy obejmuje wyłącznie szkolenia zawodowe: SZP i SZDS. Natomiast uzupełnieniem powyższego są inne, pożądane szkolenia, odpowiednio: trzy szkolenia SZS z zakresu techniki i/lub taktyki jazdy oraz SZDU z taktyki jazdy pojazdami SOP po drogach publicznych – w pierwszym przypadku, a także szkolenia zawodowe w zakresie: ratownik pola walki, ratownik kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz szkolenia w zakresie przeciwdziałania wnoszeniu broni palnej i środków przymusu bezpośredniego na pokład statku powietrznego – w drugim przypadku.

Według stanu na dzień 2 października 2019 r. nie zostały opracowane wytyczne, w których w ślad za ww. koncepcjami uregulowane zostałyby kwestie dotyczące doboru, kwalifikacji i szkolenia funkcjonariuszy realizujących ww. zadania. Komendant SOP wyjaśnił natomiast, że potrzeby szkoleniowe funkcjonariuszy realizujących zadania w ramach grup ochronnych określone były szczegółowo przez kierowników komórek ochronnych, w których pełnili oni służbę lub wynikały z bieżących identyfikowanych potrzeb, w tym zaistniałych okoliczności lub planowanych działań ochronnych, wymagających dodatkowego przeszkolenia funkcjonariuszy.

W 2018 r. w Zarządzie I SOP przeprowadzono, zgodnie z zarządzeniem nr 18/2018, prace w zakresie identyfikacji potrzeb szkoleniowych na rok 2019. Z ustaleń kontroli NIK wynikało, że w przypadku SZS z zakresu: techniki i/lub taktyki jazdy pojazdami oraz przygotowania do prowadzenia strzelań, potrzeby te ustalane były w trybie lub w terminie odbiegającym od przyjętych rozwiązań, jednakże NIK nie stwierdziła, by okoliczność ta wpłynęła na proces planowania szkolenia na rok 2019. Na podstawie informacji kierowników komórek organizacyjnych SOP na temat potrzeb szkoleniowych, opracowano roczny plan szkoleń na rok 2019, który został następnie zatwierdzony przez Komendanta SOP. Według stanu na dzień 17 czerwca 2019 r. wprowadzono trzy korekty do ww. planu.

Komendant SOP powierzył wydziałowi 4 Zarządu I realizację zadań z zakresu badań ewaluacyjnych. W okresie objętym kontrolą w SOP przeprowadzono

Organizacja badań ewaluacyjnych szkolenia w Służbie Ochrony Państwa

siedem badań ewaluacyjnych, którymi objęto jedną edycję SZO, dwie edycje SZP, pięć edycji SZPU.

W wyniku badania trzech spośród sześciu opracowanych w SOP, w okresie objętym kontrolą, komunikatów z badań ewaluacyjnych szkoleń, NIK stwierdziła, że ewaluacja szkoleń oparta była na analizie informacji uzyskanych z jednego źródła, tj. badań ankietowych uczestników szkoleń. Przy tym w dwóch przypadkach badania ankietowe przeprowadzone zostały bezpośrednio po zakończeniu zajęć szkoleniowych, a w jednym przypadku podzielone zostały na dwa etapy, tj. po zakończeniu części stacjonarnej i po etapie adaptacji zawodowej słuchaczy. W przypadku ostatniego z ww. badań autorzy komunikatu dostrzegli, że słuchacze po okresie adaptacji zawodowej formułowali odmienne obserwacje odnośnie szkolenia, niż bezpośrednio po jego zakończeniu. Problem niepełnego charakteru oceny szkolenia wynikający z braku informacji zwrotnej od uczestników szkoleń po konfrontacji nabytej wiedzy z późniejszymi doświadczeniami zawodowymi był przy tym także sygnalizowany przez autorów komunikatu z badań szkolenia SZO.

Z wyjaśnień Komendanta SOP wynikało, że podjęte zostały działania na rzecz opracowania decyzji Komendanta w sprawie ewaluacji procesu szkolenia zawodowego w SOP, w celu zapewnienia prawidłowego przebiegu procesu szkoleniowego, w szczególności dbałości o właściwe postawy i kompetencje zawodowe instruktorów oraz ocena ich pracy w zakresie prowadzonych szkoleń. Przy tym Komendant SOP wskazał na trudności organizacyjne formacji, w tym wynikające z jej ograniczonego stanu kadrowego oraz braku własnych ośrodków dydaktycznych, co ograniczało możliwości opracowania modeli analitycznych w tym obszarze w krótkim czasie, jaku upłynął od utworzenia formacji. Zaznaczył przy tym, że wdrożenie powyższych regulacji wewnętrznych wymagać będzie m.in. wzmocnienia kadrowego właściwej komórki organizacyjnej SOP o dodatkowy personel wykwalifikowany w obszarze metodyki badań ewaluacyjnych.

NIK zwróciła uwagę, że ewaluacja szkoleń oparta wyłącznie na ocenie formułowanej przez uczestników bezpośrednio po ich zakończeniu nie pozwala na pełną ocenę skuteczności szkoleń. Ryzyko wynikające z oparcie wniosków wyłącznie na tej podstawie znajduje także potwierdzenie w jednym objętym badaniem przypadkach. (tj. szkolenie SZPU). Opinie słuchaczy wskazywały w szczególności na niedostateczną liczbę zajęć praktycznych ze strzelania, podczas gdy program szkolenia w ogóle nie uwzględniał tego typu zajęć.

**Kwerenda
stanu wdrożenia
wewnętrznych aktów
prawnych w Służbie
Ochrony Państwa**

W okresie kwiecień–maj 2019 r. na polecenie Komendanta SOP przeprowadzona została kwerenda stanu wdrożenia wewnętrznych aktów prawnych w formacji. Z dokumentacji tej wynikało, że prace legislacyjne prowadzone były m.in. w obszarze szkolenia. Na etapie opracowania we właściwej merytorycznie komórce organizacyjnej SOP znajdowały się prace nad projektami decyzji Komendanta w sprawie programów szkolenia z zakresu udzielania pierwszej pomocy oraz szkolenia wysokościowego⁵⁶. Natomiast na etapie opiniowania przez komórkę organizacyjną SOP właściwą do spraw legi-

⁵⁶ Decyzje Komendanta SOP w sprawie programów szkolenia z zakresu szkolenia wysokościowego oraz z zakresu udzielania pierwszej pomocy i z zakresu szkolenia wysokościowego (Dz. Urz. SOP z 2019 r. poz. 26, 27, 28 i 29).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

slacyjnych znajdował się projekt decyzji w sprawie programu szkolenia zgrywającego oraz projekt decyzji w sprawie wprowadzenia regulaminu szkoleń SOP. Pierwsza z ww. decyzji została wydana przez Komendanta SOP w dniu 13 maja 2019 r., natomiast ostatni z ww. według stanu na dzień 3 września 2019 r. pozostawał na etapie ocen prawnych i legislacyjnych. Z wyjaśnień Komendanta SOP wynikało, że celem podjęcia prac nad regulaminem szkoleń SOP była potrzeba wprowadzenia dokumentu zawierającego kompleksowe uregulowanie zasad obowiązujących podczas szkoleń wewnętrznych. Przy tym, jak wyjaśnił ww., wieloaspektowy charakter projektowanych regulacji i ich powiązanie z innymi aktami wykonawczymi, m.in. w zakresie czasu służby, warunków udzielania przepustek i prowadzenia ewidencji, spowodował wydłużenie okresu prowadzenia analizy formalno-prawnej ww. projektu decyzji.

W okresie od 8 lutego do 11 kwietnia 2019 r. brak było osoby wyznaczonej do pełnienia funkcji Koordynatora Ratownictwa Medycznego w SOP. Przyczyną tego stanu były trudności w pozyskaniu odpowiedniego kandydata. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Koordynator RM MSWiA zaakceptował kandydaturę zgłoszonego funkcjonariusza, a 11 kwietnia funkcjonariusz ten został wyznaczony na Koordynatora RM SOP.

Koordynator ratownictwa medycznego w SOP został powołany dopiero 11 kwietnia 2019 r.

W dniu 8 lutego 2019 r. Koordynator RM w SOP przekazał Koordynatorowi RM MSWiA sprawozdanie z realizacji szkoleń z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy (dalej: kpp) w SOP za rok 2018. W dokumencie tym zawarto informację o niepełnej obsadzie etatowej ratowników medycznych – instruktorów, co spowodowało, że nie odbyły się planowane szkolenia kpp. Przy tym podkreślono, że z uwagi na powyższe okoliczności, w 2018 r. skoncentrowano działania na umożliwieniu funkcjonariuszom recertyfikacji posiadanych uprawnień, wskazując na przeszkolenie w tym zakresie 54 funkcjonariuszy w ramach pięciu edycji szkoleń.

Plan szkoleń kursu kpp funkcjonariuszy SOP na rok 2019 opracował Koordynator RM SOP, uzyskał rekomendację Koordynatora RM SOP MSWiA i w dniu 24 kwietnia 2019 r. został zatwierdzony przez Komendanta SOP. Zgodnie z określonym w nim terminarzem szkoleń na rok 2019 zaplanowano dwie edycje szkolenia kpp do 24 osób (do realizacji w II połowie roku) i dwie edycje z zakresu recertyfikacji uprawnień dla 20 osób (po jednej na każde półrocze).

Z danych SOP na dzień 10 lipca 2019 r. aktualne uprawnienia ratowników kpp posiadało tylko 126 funkcjonariuszy SOP wykonujących obowiązki służbowe w pionie działań ochronnych.

W SOP nie wypracowano jednolitego, spójnego systemu szkolenia funkcjonariuszy

W opinii NIK zmieniające się koncepcje oraz organizacyjny i kadrowy nieład, w tym zakresie nie sprzyjały jakości wyszkolenia osób zatrudnionych w SOP. Minister ograniczył swój wpływ na szkolenie SOP do bieżącego reagowania na ujawnione braki w wyszkoleniu funkcjonariuszy.

W celu dokonania analizy i oceny obecnie obowiązującego programu szkolenia specjalistycznego kierowców formacji SOP, Minister w listopadzie 2018 r. zwrócił się do Komendantów CSP w Legionowie, CS SG w Kętrzynie oraz COS SG w Koszalinie o wyznaczenie ekspertów z kierowanych przez nich ośrodków szkolenia, dysponujących doświadczeniem i wiedzą

z zakresu techniki i taktyki jazdy pojazdami uprzywilejowanymi, w celu zapewnienia optymalnego systemu szkolenia kierowców Służby Ochrony Państwa oraz zagwarantowania najwyższego standardu bezpieczeństwa osób ochranianych przez formację. Zadaniem powołanego zespołu było wypracowanie rekomendacji dotyczących praktyki w zakresie jazdy pojazdami uprzywilejowanymi wymaganej od kierowców SOP oraz sposobów jej nabycia. Efektem współpracy na poziomie eksperckim było wypracowanie rekomendacji w przedmiotowym zakresie. Dotyczyły one opracowania programów szkoleń, systemu szkolenia kierowców, organizacji szkoleń, współpracy instruktorów, zdobywania wiedzy i umiejętności przez instruktorów, ścieżki zawodowej kierowcy SOP. Komendant SOP realizując ww. rekomendacje podjął decyzję o powołaniu, złożonego z funkcjonariuszy SOP, zespołu roboczego do opracowania Koncepcji modelu rozwoju zawodowego funkcjonariuszy SOP, w tym do sposobu realizacji zadań z zakresu kierowania pojazdami służbowymi SOP. Efektem pracy zespołu roboczego był dokument o nazwie „Koncepcja modelu rozwoju zawodowego funkcjonariuszy SOP, przewidzianych do realizacji zadań z zakresu kierowania pojazdami służbowymi SOP w ramach działań ochronnych”. Dokument ten poddano analizie w DPP MSWiA i sformułowano propozycje rozwiązania/wnioski wraz z uzasadnieniem.

5.2. Kadra dydaktyczna i instruktorska, programy szkolenia oraz infrastruktura i wyposażenie

Policja

Zadania jednostek
szkoleniowych – WSPol,
szkół policyjnych
i ośrodka szkolenia
– Komendant Główny
określił zarządzeniem
nr 1041

Zakres działania WSPol był szerszy niż szkół policyjnych. W szczególności do WSPol należało także organizowanie i prowadzenie egzaminów na pierwszy stopień w korpusie oficerów młodszych Policji, opracowywanie projektów programów szkolenia i programów nauczania, doskonalenie metodyczne kadry dydaktycznej szkół i ośrodków szkolenia Policji, prowadzenie pomiaru efektywności szkolenia i doskonalenia zawodowego. WSPol jako jedyna jednostka szkoleniowa Policji była właściwa do prowadzenia szkoleń dla absolwentów szkół wyższych – SASW. Jednocześnie WSPol była zarówno jednostką organizacyjną Policji, w rozumieniu ustawy o Policji, jak i publiczną szkołą wyższą – uczelnią służb państwowych, w rozumieniu ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

W uregulowaniach definiujących system szkolenia i doskonalenia zawodowego w Policji nie występowała specjalizacja jednostek szkoleniowych. Umowne wskazywanie specjalizacji danej szkoły policyjnej wynikało z realizowania w niej określonych kursów specjalistycznych, np. kursów obejmujących tematykę dochodzeniowo-śledczą i operacyjno-rozpoznawczą w SP w Pile, kursów specjalistycznych w zakresie ruchu drogowego w CSP w Legionowie, czy doskonalenia zawodowego policjantów służby prewencyjnej w SP w Słupsku oraz SP w Katowicach.

Liczba funkcjonariuszy i pracowników, zatrudnionych na stanowiskach wykonawczych, tj. etatowo realizujących zadania w zakresie szkolenia i doskonalenia zawodowego⁵⁷ w Policji w badanym okresie była stabilna i wynosiła od 1130 osób⁵⁸ (1 stycznia 2018 r.) do 1144 (31 grudnia 2018 r.), 30 czerwca 2019 r. – 1138 osób (w tym 915 funkcjonariuszy), co stanowiło 1% ogółu zatrudnionych w tej formacji. Dane ujęte w Sprawozdaniu wskazują, że ok. 60% osób etatowo realizujących zadania w zakresie szkolenia i doskonalenia zawodowego stanowiła kadra dydaktyczna jednostek szkoleniowych Policji (703 osoby na 31 grudnia 2018 r.). Pozostałe osoby zatrudnione były przede wszystkim w wydziałach kadr i szkolenia KWP oraz komórkach organizacyjnych jednostek Policji niższych szczebli i realizowały przedsięwzięcia głównie w zakresie wyszkolenia strzeleckiego, sprawności fizycznej, taktyki i techniki interwencji, a w przypadku pracowników – z zakresu BHP.

Z ustaleń kontroli wynika, że liczba osób nieetatowo⁵⁹ realizujących zadania w zakresie szkolenia i doskonalenia zawodowego była blisko pięciokrotnie wyższa niż wykonujących to zadanie na etatach i – wg stanu na 30 czerwca 2019 r. – wynosiła 5369 osób. Komendant Główny Policji wyjaśnił, iż dysproporcje te wynikały z zaangażowania funkcjonariuszy i pracowników jednostek organizacyjnych Policji w doskonalenie zawodowe lokalne oraz instruktaż.

Liczba instruktorów w Policji – wg stanu na 30 czerwca 2019 r. – wynosiła 4318 osób (w tym 4295 funkcjonariuszy) i spadła o 359 osób (7,7%) w stosunku do 1 stycznia 2018 r.⁶⁰ Najliczniejszą grupę w czerwcu 2019 r. stanowili instruktorzy wyszkolenia strzeleckiego – 1863 osoby (43,1%), taktyki i techniki interwencji – 1422 osoby (32,9%) oraz wychowania fizycznego – 930 osób (21,5%). W czerwcu 2019 r. 688 instruktorów posiadało uprawnienia państwowe⁶¹ (15,9%).

Liczba funkcjonariuszy i pracowników Policji, etatowo realizujących zadania w zakresie szkolenia i doskonalenia zawodowego była w okresie objętym kontrolą stabilna

Liczba osób nieetatowo realizujących szkolenia była blisko pięciokrotnie wyższa niż osób wykonujących to etatowo

⁵⁷ Dane obejmują funkcjonariuszy i pracowników realizujących przedsięwzięcia szkoleniowe oraz organizujących szkolenie i doskonalenie zawodowe w Policji.

⁵⁸ Liczba oszacowana na podstawie stanu etatowego osób faktycznie zatrudnionych.

⁵⁹ Dotyczy osób, które dodatkowo w zakres obowiązków wpisane miały prowadzenie szkolenia i doskonalenia zawodowego.

⁶⁰ Osób posiadających uprawnienia instruktorskie, w szczególności w zakresie nauczania/szkolenia praktycznych umiejętności. Jedna osoba mogła posiadać uprawnienia instruktorskie w więcej niż jednej dziedzinie.

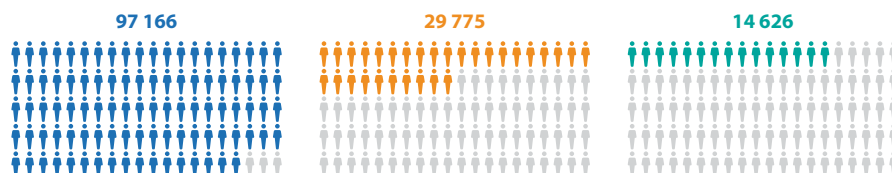
⁶¹ To jest uprawnienia do wykonywania zawodów określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 sierpnia 2014 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (Dz. U. z 2018 r. poz. 227), uzyskane w wyniku odbycia szkoleń i zdania egzaminów w certyfikowanych jednostkach szkoleniowych, wymaganych na podstawie ustaw i rozporządzeń wykonawczych. Uzyskane kwalifikacje są z reguły potwierdzane dyplomem i/lub legitymacją i uprawniają do samodzielnego wykonywania zawodu (prowadzenia działalności gospodarczej).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5
Potencjał szkoleniowy Policji, PSP i SG

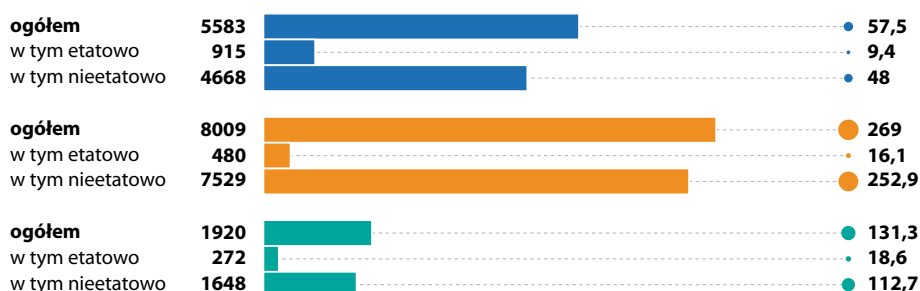
Rodzaj służby: **Policja** **Państwowa Straż Pożarna** **Straż Graniczna**

Stan zatrudnienia funkcjonariuszy w służbie

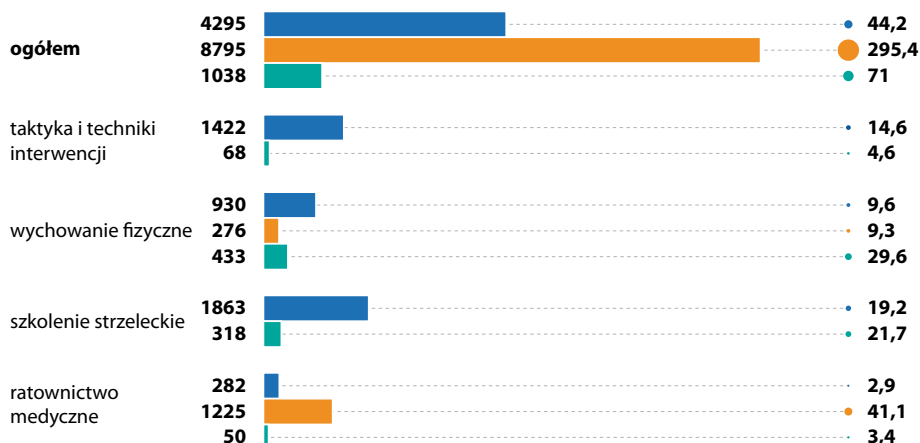


Liczba osób realizujących zadania w zakresie szkolenia

1 na 1000
zatrudnionych



Liczba instruktorów



Źródło: Opracowanie danych NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

Komendant Główny Policji wskazał, że analizę potencjału szkoleniowego Policji, uwzględniającego liczbę szkół i ośrodków szkolenia, ich kadre, wyposażenie, liczbę miejsc szkoleniowych i kwaterunkowych w okresie objętym kontrolą zawierało Sprawozdanie ze szkolenia zawodowego oraz doskonalenia centralnego zorganizowanego i przeprowadzonego w Policji w 2018 r. Według stanu na 31 grudnia 2018 r. zadania dydaktyczne w jednostkach szkoleniowych realizowały 703 osoby (661 nauczycieli policyjnych), z czego 639 (90,9%) legitymowało się wykształceniem ogólnym wyższym (m.in. cała kadra dydaktyczna WSPol). Wśród policjantów (657) stanowiących kadre, 394 (60%) posiadało kwalifikacje zawodowe wyższe. W SP w Katowicach, SP w Pile oraz OSzP w Sieradzu na stanowiskach

dydaktycznych zatrudniani byli tylko funkcjonariusze Policji. Ogółem w jednostkach szkoleniowych 282 nauczycieli policyjnych legitymowało się dyplomem ukończenia studiów wyższych z uprawnieniami pedagogicznymi. Spośród policjantów wykonujących zadania dydaktyczne największą grupę (36,9%) stanowili funkcjonariusze o stażu służby 10–15 lat.

NIK ustaliła, że w badanym okresie sytuacja kadrowa w jednostkach szkoleniowych Policji była stabilna. Stan zatrudnienia 30 czerwca 2019 r. wynosił ogółem 915 funkcjonariuszy oraz 1128 pracowników⁶² (1 stycznia 2018 r. odpowiednio: 915 i 1111), z czego, jak wykazało BKS i OP KGP na podstawie danych z jednostek szkoleniowych, w komórkach dydaktycznych i naukowo-dydaktycznych na stanowiskach wykonawczych zatrudnionych było 649 funkcjonariuszy i 81 pracowników (1 stycznia 2018 r. odpowiednio: 647 i 77).

Komendant Główny Policji nie określił zasad podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez kadrę naukowo-dydaktyczną. Funkcjonariusze z jednostek szkoleniowych w zakresie wykształcenia, kwalifikacji i stażu służby podlegali obowiązującym w Policji uregulowaniom, w szczególności wynikającym z art. 34 ustawy o Policji i wydanych na jej podstawie rozporządzeń⁶³. Komendant wyjaśnił, że kwestie podnoszenia kwalifikacji policjantów pełniących służbę w jednostkach szkoleniowych, rozumiane jako doskonalenie wiedzy i umiejętności związanych z wykonywanymi zadaniami, pozostają w gestii kierowników jednostek szkoleniowych⁶⁴.

W kontrolowanym okresie kadra naukowo-dydaktyczna jednostek szkoleniowych podnosiła kwalifikacje zawodowe przede wszystkim poprzez studia I i II stopnia oraz studia podyplomowe, udział w SASW, doskonaleniu zawodowym centralnym, lokalnym i zewnętrznym, zagranicznych przedsięwzięciach szkoleniowych. 85 funkcjonariuszy z kadry dydaktycznej jednostek szkoleniowych (najwięcej, 34 z CSP w Legionowie) uczestniczyła w praktykach doskonalących umiejętności zawodowe w jednostkach organizacyjnych Policji. Nie uczestniczyła w takich praktykach kadra naukowo-dydaktyczna WSPol.

Włączanie do prowadzenia zajęć praktyków ze specjalistycznym doświadczeniem zawodowym niejednokrotnie wynikało wprost z wymogów decyzji Komendanta Głównego wprowadzających dany program nauczania na kursie specjalistycznym (np. w zakresie organizowania i prowadzenia oględzin miejsc katastrof komunikacyjnych i budowlanych). Szkoły policyjne korzystały z wiedzy i doświadczenia nauczycieli stowarzyszonych (policjantów jednostek organizacyjnych Policji delegowanych do czasowego pełnienia służby w szkole lub pracowników delegowanych do szkoły), np. w bazie nauczycieli stowarzyszonych SP w Pile znajdowało się 79 funkcjonariuszy, którzy realizowali zajęcia na dziesięciu kursach specjalistycznych.

Wszystkie jednostki szkoleniowe włączały do prowadzenia zajęć praktyków ze specjalistycznym doświadczeniem zawodowym

⁶² Liczba oszacowana na podstawie stanu etatowego osób faktycznie zatrudnionych.

⁶³ W przypadku kadry WSPol także na podstawie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

⁶⁴ Kierownicy regulowali te kwestie wewnętrznymi przepisami, o czym świadczą np. decyzja nr 173 Komendanta Centrum Szkolenia Policji z 8 sierpnia 2016 r. w sprawie doskonalenia zawodowego lokalnego i zewnętrznego policjantów i pracowników Centrum Szkolenia Policji czy Wytyczne nr 3 – Doskonalenie zawodowe Komendanta Szkoły Policji w Katowicach na rok 2018 oraz na 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 6
Baza szkoleniowa Policji, PSP i SG

Rodzaj służby: **Policja** **Państwowa Straż Pożarna** **Straż Graniczna**

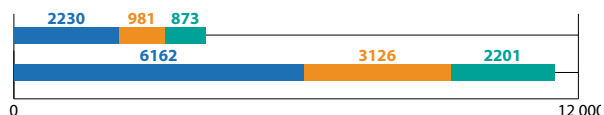
Stan zatrudnienia funkcjonariuszy w służbie



baza kwaterunkowa

liczba sal sypialnych

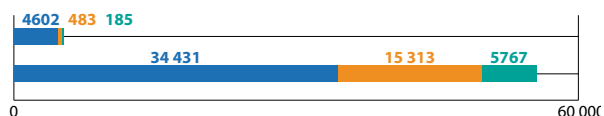
liczba miejsc sypialnych



baza dydaktyczna

sale wykładowe

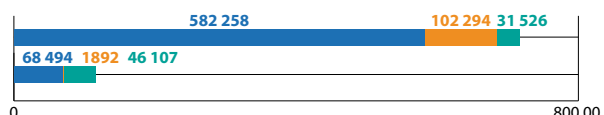
miejsca wykładowe



liczba woluminów w bibliotekach

fachowych

beletrystycznych

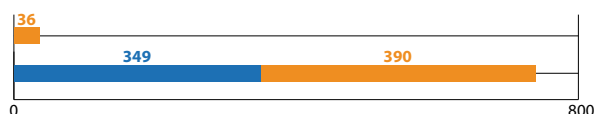


infrastruktura szkoleniowa

poligony strażackie

miejsca

do zajęć symulacyjnych

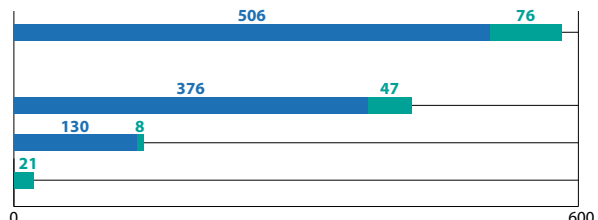


strzelnice (kryte i odkryte)

liczba stanowisk ogółem

liczba stanowisk na osiach:

- do 25 m
- od 50 do 100 m
- ponad 100 m

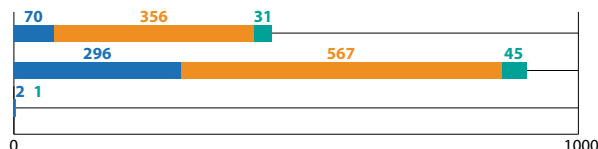


infrastruktura sportowa (kryta i odkryta)

boiska

siłownie

baseny



Źródło: Opracowanie danych NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

Obiekty szkoleniowe
Ośrodka Szkolenia Policji
KWP w Łodzi,
z siedzibą w Sieradzu
zagrożały bezpieczeństwu
użytkowników

W badanym okresie w szkołach Policji realizowane były zadania inwestycyjne związane z budową/przebudową infrastruktury kwaterunkowo-szkoleniowej. Łączna kwota wydatków poniesionych na ten cel wyniosła 26 679,6 tys. zł, z czego w roku 2018 wydatkowano 17 665,8 tys. zł m.in. na budowę budynku zamieszkania zbiorowego w SP w Pile – etap II (12 099,4 tys. zł), budowę budynku magazynowego w SP w Katowicach

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

(3093,1 tys. zł), przebudowę budynków nr 71, 72, 75 i 35 wraz z adaptacją terenu przyległego dla potrzeb realizacji zajęć praktycznych w CSP w Legionowie (810,4 tys. zł), a w I poł. 2019 r. łącznie 9013,8 tys. zł, m.in. na budowę budynku zamieszkania zbiorowego w SP w Pile – etap II (4495,6 tys. zł), przebudowę budynku koszarowo-administracyjnego wraz z adaptacją pomieszczeń przyziemia na sale do symulacji interwencji policyjnych w SP w Słupsku (1922,6 tys. zł), budowę budynku magazynowego w SP w Katowicach (1269,3 tys. zł). Inwestycje te finansowane były w ramach Programu modernizacji Policji, PSP, SG i SOP w latach 2017–2020.

Zdjęcie nr 1

SP w Katowice. Centrum symulacji.



Źródło: materiały z kontroli NIK.

Według stanu na koniec 2018 r. jednostki szkoleniowe Policji dysponowały 5458 miejscami szkoleniowymi, przy czym np. z uwagi na remonty, średnia dostępna liczba miejsc w ciągu roku wynosiła 4803.

Według stanu na 30 czerwca 2019 r. Policja dysponowała 6162 miejscami kwaterunkowymi, w 2230 salach sypialnych. Komenda Główna Policji nie posiadała miejsc kwaterunkowych.

Baza dydaktyczna składała się z 34 341 miejsc wykładowych (4602 sal wykładowych), z czego Komenda Główna Policji dysponowała 574 miejscami w 14 salach wykładowych.

Baza sportowa obejmowała m.in: obiekty kryte (57 boisk, 290 siłowni, dwa baseny) oraz obiekty odkryte (13 boisk, sześć siłowni).

Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r.:

- jednostki szkoleniowe Policji posiadały łącznie sześć strzelnic krytych oraz cztery strzelnice odkryte,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Komendy Wojewódzkie Policji posiadały łącznie 62 strzelnice kryte oraz dziewięć strzelnic odkrytych,
- Komenda Główna Policji posiadała jedną strzelnicę krytą.

Ponadto jednostki Policji użytkowały w różnych formach prawnych 211 strzelnic będących własnością 209 podmiotów pozapolicyjnych.

Liczba strzelnic, którymi dysponowała Policja była niewystarczająca i utrudniała realizację programu doskonalenia zawodowego lokalnego z zakresu wyszkolenia strzeleckiego. Problem ten zgłosiły⁶⁵ m.in. KWP w Łodzi (sześć strzelnic krytych, w tym cztery czynne oraz dwie strzelnice odkryte, w tym jedna czynna), KWP w Olsztynie (dwie strzelnice odkryte, obie nieczynne), KWP zs. w Radomiu (siedem strzelnic krytych, w tym pięć czynnych), KWP w Szczecinie (pięć strzelnic krytych, w tym trzy czynne), KSP (brak własnej strzelnicy) i CBŚP (brak własnej strzelnicy).

Fotografia nr 2

KWP Gdańsk. Strzelnica kryta w d. Ośrodku Szkolenia Policji w Złotej Karczmie.



Źródło: materiały z kontroli NIK.

W dniu 2 sierpnia 2019 r. w trakcie kontroli Ośrodka Szkolenia Policji KWP w Łodzi, z siedzibą w Sieradzu, dokonano oględzin obiektów Ośrodka, m.in. budynku wykorzystywanego do celów symulacyjnych. Stwierdzono, iż w budynku⁶⁶ wykorzystywanym do celów symulacyjnych:

- wiatrołap wykonany z konstrukcji drewnianej, umiejscowiony nad wejściem do budynku, był w złym stanie technicznym – groził zawaleniem;
- instalacja elektryczna pozostawała pod napięciem pomimo pozalewania większości pomieszczeń na skutek opadów atmosferycznych;
- w części pomieszczeń sufit groził zawaleniem;
- puszka elektryczna umiejscowiona na jego zewnętrznej ścianie (róg budynku obok lampy oświetleniowej) była otwarta i niezabezpieczona.

⁶⁵ Dane zawarte w „Informacji dotyczącej realizacji doskonalenia zawodowego lokalnego policjantów w zakresie wyszkolenia strzeleckiego w I półroczu 2019 r.”.

⁶⁶ O powierzchni 113 m².

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W opinii kontrolera, wykorzystywanie budynku do celów symulacyjnych stwarzało bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego, o czym, działając na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, poinformował pisemnie Kierownika Ośrodka. Kierownik Ośrodka podjął decyzję o wyłączeniu budynku z eksploatacji.

W toku tej samej kontroli OSzP w Sieradzu ustalono, że na potrzeby szkolenia strzeleckiego Ośrodek wykorzystywał odkrytą strzelnicę w Okręglicy k. Sieradza (ok. 10 km od OSzP), należącą do Polskiego Związku Łowieckiego (PZŁ) w Sieradzu. Ośrodek, korzystając z niej wykorzystywał dwie osie strzeleckie, z których: pierwsza miała ok. 50 m długości i szerokość ok. 10 metrów (cztery stanowiska strzeleckie), druga natomiast miała ok. 35 m i szerokość ok. 8 metrów (cztery stanowiska strzeleckie). W wyniku oględzin strzelnicy przeprowadzonych w dniu 9 sierpnia 2019 r. stwierdzono, że nie miała ona odpowiednich zabezpieczeń, w szczególności żadna z osi strzeleckich nie była wyposażona w żadne przesłony (ekrany) poprzeczne wychwytyjące pociski.

W opinii kontrolera, wykonywanie strzelań na tej strzelnicy stwarzało bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego. O stwierdzeniu ww. zagrożeń dla zdrowia i życia ludzkiego kontroler, działając na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, poinformował pisemnie Kierownika Ośrodka. Kierownik Ośrodka, w porozumieniu z PZŁ w Sieradzu spowodował wyposażenie osi strzeleckich w przesłony poprzeczne zmniejszające zagrożenie dla otoczenia strzelnicy.

W trakcie kontroli w KWP w Łodzi stwierdzono, że użytkuje ona, jak i wiele innych jednostek Garnizonu Łódzkiego Policji⁶⁷, strzelnicę odkrytą w Ozorkowie. Strzelnica jest wyposażona w konstrukcje kulochwyty głównego i zabezpieczeń bocznych, przesłonę pionową, wyznaczone i oznakowanie linię wyjściową oraz linię ognia, stanowiska strzeleckie oraz zaplecze techniczno-gospodarcze strzelnicy. Strzelnica jest ogrodzona płotem z prefabrykowanych płyt betonowych usytuowanym w odległości ok. 30–50 m od zewnętrznych podstaw nasypów. Długość strefy strzelań wynosi 25 m i 50 m. W wyniku oględzin tej stwierdzono m.in. zdewastowane ogrodzenie wokół strefy niebezpiecznej, porośnięte zabezpieczenia boczne roślinnością trawiastą i krzewami, zdemontowaną część przesłony pionowej ustawionej w odległości ok. 30 m od kulochwyty głównego, brak bocznych przesłon między stanowiskowych, brak znaku określającego granicę zagrożenia akustycznego.

W ekspertyzie przeprowadzonej na zlecenie KWP w Łodzi przez Wojskową Akademię Techniczną określono warunki dalszego użytkowania tej strzelnicy.

W trakcie kontroli KWP w Łodzi kontrolerzy NIK stwierdzili nieprawidłowości, które wiązały się z zagrożeniem dla zdrowia i życia ludzkiego, o czym na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK powiadomiono Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi.

⁶⁷ Ze strzelnicy w Ozorkowie korzystali funkcjonariusze: KWP w Łodzi, km P w Łodzi, KPP w Łowiczu, KPP w Zgierz, KPP w Kutnie, KPP w Pabianicach, KPP w Łęczycy, KPP w Brzezinach, OPP w Łodzi, SPKP w Łodzi.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na strzelnicy realizowano strzelanie z pistoletu z linii ognia 15 m, z pozycji stojącej, pomimo nieusunięcia niektórych ze wskazanych w ekspertyzie WAT nieprawidłowości, tj. nieustawienia przed strzelnicą znaku określającego granicę zagrożenia akustycznego oraz nieuporządkowania terenu przed i wokół strzelnicy (boczne zabezpieczenia porośnięte trawą i krzewami).

W trakcie oględzin stwierdzono, że w lesie otaczającym strzelnicę znajdują się pozostałości ogrodzenia wokół tzw. strefy niebezpiecznej strzelnicy (części ogrodzenia nie odnaleziono, natomiast w kilku miejscach siatka metalowa, z której ogrodzenie to zostało wykonane była pozrywana i splątana leżała na ziemi).

Powyższe, zgodnie z § 2 decyzji Nr 703 KGP z 2006 r. w sprawie policyjnych strzelnic ćwiczebnych⁶⁸, które dopuszcza odpowiednie stosowanie przepisów rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice garnizonowe oraz ich usytuowanie⁶⁹, naruszało przepisy tego rozporządzenia.

Fotografia nr 3

KWP Łódź. Zniszczone ogrodzenie strzelnicy w Ozorkowie.



Źródło: materiały z kontroli NIK.

Strefa niebezpieczna, stosownie do § 21 przedmiotowego rozporządzenia obejmuje teren w odległości 150 m od skrajnych zewnętrznych krawędzi kulochwytu głównego i prawego zabezpieczenia bocznego oraz 50 m od skrajnej zewnętrznej krawędzi podstawy lewego zabezpieczenia i linii otwarcia ognia. Zgodnie z § 27 ust. 1 rozporządzenia MON wokół strefy niebezpiecznej każdej strzelnicy należało wykonać ogrodzenie ostrzegawcze o wysokości, co najmniej 1,5 m z siatki umocowanej na słupach betonowych

⁶⁸ Decyzja Nr 703 KGP Policji z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać policyjne strzelnice ćwiczebne (Dz. Urz. KGP Nr 17, poz. 104).

⁶⁹ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 października 2004 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice garnizonowe oraz ich usytuowanie (Dz. U. Nr 132, poz. 1479).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

lub stalowych, a na całym obwodzie takiego ogrodzenia w rozstawie nie przekraczającym 25 m należało umieścić, zgodnie z ust. 3 tego paragrafu, tablice ostrzegawcze.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, Komendant Wojewódzki Policji w Łodzi poinformował⁷⁰ o usunięciu wszystkich nieprawidłowości wskazanych przez NIK.

Komendant Główny Policji wyjaśnił, że pomimo utrudnień związanych z brakiem lub niewystarczającą liczbą strzelnic, kierownicy jednostek organizacyjnych Policji realizują proces doskonalenia zawodowego lokalnego w zakresie wyszkolenia policjantów w sposób pozwalający uzyskać zadowalającą frekwencję na zajęciach. Zdaniem Komendanta, jednostki, które zgłosiły ww. problem, i tak uzyskały frekwencję powyżej 85%, tj. powyżej przyjętego progu satysfakcji.

Uzyskanie przyjętego progu satysfakcji nie zwalnia z podejmowania działań w celu zapewnienia wystarczającej liczby strzelnic

W opinii NIK, uzyskanie satysfakcjonującej frekwencji na szkoleniach nie powinno zwalniać z podejmowania działań w celu zapewnienia wystarczającej liczby strzelnic, bowiem przepisy regulujące doskonalenie strzeleckie obligują do uczestnictwa w tym szkoleniu wszystkich policjantów.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że podjęte w tym obszarze przez Policję działania pozwoliły na wybudowanie lub przebudowę/modernizację w latach 2005–2019 (do II kwartału) blisko 60 strzelnic (tj. średnio czterech rocznie). Nie mniej jednak NIK zwraca uwagę na konieczność intensyfikacji działań w tym zakresie. Zapewnienie swobodnego dostępu do obiektów treningowych ułatwiłoby doskonalenie umiejętności strzeleckich przez funkcjonariuszy.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać strzelnice, jako obiekty budowlane, na mocy delegacji art. 7 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy, powinni określić, w drodze rozporządzenia, właściwi ministrowie. Warunki techniczne dla wojskowych strzelnic garnizonowych Minister Obrony Narodowej określił rozporządzeniem w sprawie strzelnic. NIK zwraca uwagę, że przepisy techniczno-budowlane dla strzelnic innych formacji uzbrojonych, w szczególności podległych bądź nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, nie zostały dotąd wydane pomimo, że ustawa Prawo budowlane weszła w życie 1 stycznia 1995 r.

Wbrew istniejącemu obowiązkowi prawnemu Minister SWiA nie określił warunków technicznych dla strzelnic ani dla ich lokalizacji

W ramach swoich kompetencji, warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać strzelnice policyjne, ustalił Komendant Główny Policji decyzją nr 703⁷¹. Decyzja ta określała szczegółowo zasady lokalizowania, konstrukcję i warunki bezpieczeństwa krytych strzelnic policyjnych. W odniesieniu do strzelnic odkrytych decyzja odwołała się do przepisów ww. rozporządzenia MON.

⁷⁰ Pismo Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi nr T-I-AJ-0910/15/2019 z dnia 9 grudnia 2019 r.

⁷¹ Decyzja Nr 703 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie warunków technicznych, jakimi powinny odpowiadać policyjne strzelnice ćwiczebne (Dz. Urz. KGP Nr 17, poz. 104).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

NIK pozytywnie oceniła działania podjęte przez Komendanta Głównego Policji, zwracając się jednocześnie do Ministra SWiA o kompleksowe uregulowanie tej kwestii.

W toku kontroli dokonano oględzin krytej policyjnej strzelnicy ćwiczebnej Komendy Głównej Policji przy ul. Iwickiej 14 w Warszawie. Strzelnica posiadała aktualną atestację⁷².

Szkolenie policjantów realizowano w oparciu o obowiązujące programy szkolenia zawodowego podstawowego i specjalistycznego oraz doskonalenia zawodowego

Według stanu na 30 czerwca 2019 r. w Policji obowiązywały programy szkolenia zawodowego podstawowego, szkolenia zawodowego podstawowego dla policjantów, absolwentów wybranych kierunków studiów oraz szkolenia zawodowego dla absolwentów szkół wyższych oraz 125 programów nauczania na kursach specjalistycznych wprowadzonych decyzjami Komendanta Głównego na podstawie § 54 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szkoleń w Policji. Wśród tych ostatnich 47 programów nauczania dla służby prewencyjnej, 38 dla służby kryminalnej i śledczej, 33 programy kursów specjalistycznych ogólnopolicyjnych oraz pięć programów kursów, dla których rozpoznanie potrzeb szkoleniowych prowadzone było przez Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji KGP, tj. programy kursów dla policjantów, ekspertów i dowódców w międzynarodowych kontyngentach policyjnych, w tym językowe.

W czerwcu 2019 r., z istniejącej oferty szkoleniowej doskonalenia zawodowego centralnego nie realizowano 16 programów, w szczególności z uwagi na: ograniczoną liczbę miejsc szkoleniowych w związku z realizacją SZP (cztery), brak potrzeb szkoleniowych lub niskie potrzeby, uniemożliwiające utworzenie grupy szkoleniowej zgodnie z założeniami organizacyjno-programowymi (sześć), inne przyczyny np. negatywny wynik postępowania kwalifikacyjnego na kurs językowy (sześć).

W okresie objętym kontrolą Komendant Główny Policji, zgodnie z ww. decyzją nr 863, tj. na wniosek uprawnionego podmiotu: właściwego kierownika komórki merytorycznej KGP bądź kierownika jednostki szkoleniowej, któremu powierzono realizację kursu, zaktualizował listę obowiązujących programów szkolenia.

NIK ustaliła, że w badanym okresie złożone zostały dwa wnioski o opracowanie projektów programów kursów specjalistycznych: doskonalenia zawodowego w zakresie użytkowania Systemu Wspomagania Obsługi Policji (dalej: SWOP), które złożyli wspólnie dyrektorzy Biura Łączności i Informatyki KGP oraz BKSİOP KGP, a także kursu specjalistycznego w zakresie kierowania pojazdami uprzywilejowanymi z wykorzystaniem symulatora (Dyrektor Biura Ruchu Drogowego KGP). Ponadto uprawnione podmioty zgłosiły 22 wnioski dotyczące zmian w programach SZP, SASW oraz 27 kursów specjalistycznych. Najwięcej wniosków zgłoszyli Komendant CSP w Legionowie (sześć) oraz Dyrektor Biura Kryminalnego KGP (cztery, co m.in. związane było z wejściem w życie zarządzenia pf-1/19 Komendan-

⁷² Strzelnica ta posiadała atest nr 1/17 z dnia 9 listopada 2017 r., zatwierdzony przez Komendanta Głównego Policji oraz atest nr 1/18 z dnia 30 października 2018 r., zatwierdzony przez Pierwszego Zastępcę Komendanta Głównego Policji dla szerokoprzestrzennej krytej strzelnicy ćwiczebnej do prowadzenia strzelań ze zmiennych linii ognia z dopuszczalną użytkową energią pocisku do 1000 J.

ta Głównego Policji w sprawie metod i form wykonywania przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych). Do 30 czerwca 2019 r. decyzjami Komendanta Głównego zmieniono programy SZP oraz 19 kursów specjalistycznych.

W badanym okresie żaden wniosek nie został odrzucony na podstawie § 5 ust. 2 pkt 2 decyzji nr 863, tj. z uwagi na brak możliwości realizacji kursu z przyczyn organizacyjnych, finansowych lub technicznych. Projekty programów uzgadniane⁷³ były z jednostkami szkoleniowymi przewidzianymi do realizacji szkolenia lub kursu. Ponadto przewodniczący zespołów programowych przed zakończeniem prac zwracali się do jednostki szkoleniowej, która przewidywana była do prowadzenia kursu o ocenę dydaktycznych możliwości jego realizacji (§ 8 pkt 2 decyzji nr 863).

W odniesieniu do projektu programu doskonalenia zawodowego w zakresie użytkowania SWOP, wszystkie jednostki szkoleniowe złożyły opinie, że nie mają możliwości zrealizowania tego przedsięwzięcia. W czerwcu 2019 r. Komendant Główny Policji wyznaczył do prowadzenia powyższego kursu WSPol i zobowiązał Komendanta-rektora, Dyrektora Biura Łączności i Informatyki KGP oraz dyrektorów biur właściwych w zakresie zbiorów informacji do współpracy w celu przygotowania nauczycieli policyjnych do prowadzenia zajęć dydaktycznych, jako termin realizacji wskazał II kwartał 2020 r.

W przypadku kursu w zakresie kierowania pojazdami uprzywilejowanymi z wykorzystaniem symulatora, którego realizację powierzono WSPol, oraz kursu dla policjantów pełniących funkcję oskarżyciela publicznego, którego realizację powierzono Szkole Policji w Pile, nastąpiły opóźnienia w ich realizacji z powodu nie dysponowania przez wskazane szkoły kadrami dydaktyczną posiadającą odpowiednie kwalifikacje⁷⁴.

NIK ustaliła, że w latach 2017-2019 decyzjami Komendanta Głównego Policji wprowadzonych zostało do oferty programowej siedem niżej wymienionych kursów specjalistycznych, wcześniej nierealizowanych:

- w zakresie prowadzenia zajęć z zapobiegania przestępstwom z nienawiści i ich zwalczania, decyzja nr 6 z 12 stycznia 2017 r., pierwsza realizacja – 23 stycznia 2017 r. (CSP);
- dla techników kryminalistyki, decyzja nr 100 z 28 kwietnia 2017 r., pierwsza realizacja – 22 maja 2017 r. (CSP) i 9 października 2017 (SP Piła);
- dla policjantów komórek organizacyjnych Policji właściwych w sprawach sztabowych, decyzja nr 106 z 10 maja 2017 r., pierwsza realizacja – 29 maja 2017 r. (WSPol);

Jednostki szkoleniowe, którym powierzona została realizacja szkoleń były – co do zasady – przygotowane do ich przeprowadzenia w zakresie kadry, infrastruktury oraz wyposażenia dydaktycznego

⁷³ Obowiązek ten wynikał także z zarządzenia nr 17 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie metod i form wykonywania w Policji zadań w zakresie legislacji, pomocy prawnej i informacji prawnej (Dz. Urz. KGP poz. 38, ze zm.).

⁷⁴ Poza wskazanymi, stwierdzono również opóźnienia wynikające z braku wyposażenia. CSP w Legionowie oraz SP w Katowicach. W lutym 2018 r., na etapie opiniowania przez jednostki szkoleniowe programu nauczania na kursie w zakresie obsługi ręcznych mierników prędkości, poinformowały one o brakach w wyposażeniu sprzętowym. Decyzja o wprowadzeniu programu nauczania na ww. kursie podjęta została 17 marca 2018 r., a kurs rozpoczął się w obu jednostkach szkoleniowych na początku kwietnia 2019 roku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- dla kierujących działaniami antyterrorystycznymi na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym, decyzja nr 125 z 30 maja 2017 r., pierwsza realizacja – 11 grudnia 2017 r. (WSPol);
- w zakresie posługiwania się bronią palną w warunkach podwyższonego stresu, decyzja nr 177 z 1 sierpnia 2017 r., pierwsza realizacja 11 września 2017 r. (WSPol), 2 października 2017 r. (SP Katowice), 8 stycznia 2018 r. (CSP), 18 czerwca 2018 r. (SP Słupsk), 6 sierpnia 2018 r. (SP Piła);
- w zakresie wykorzystania symulatora kierowania pojazdami uprzywilejowanymi, decyzja nr 345 z 6 listopada 2018 r., pierwsza realizacja – 17 czerwca 2019 r. (WSPol).

Jednostki szkoleniowe, którym powierzona została realizacja szkoleń były przygotowane do ich przeprowadzenia za wyjątkiem kursu w zakresie wykorzystania symulatora kierowania pojazdami uprzywilejowanymi, powierzonego do realizacji WSPol, co przedstawiono wyżej.

Zdjęcie nr 4

SP Piła. Sala do nauki daktyloskopii.



Źródło: materiały z kontroli NIK.

Decyzją nr 168 z dnia 22 maja 2019 r. wprowadzony został nowy program szkolenia zawodowego podstawowego, który zastąpił program realizowany od stycznia 2017 r. (kilkukrotnie nowelizowany). Nowy program został wprowadzony w związku z licznymi wnioskami o zmianę starego programu. Wnioski dotyczyły m.in. aktualizacji treści dot. współpracy międzynarodowej Policji, ujednolicenia zapisów o warunkach dopuszczenia słuchacza do zaliczeń poszczególnych jednostek dydaktycznych, włączenia do programu kwestii dot. form i metod wykonywania przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych, zwiększenia liczby jednostek dydaktycznych na zagadnienia związane z etyką policjanta i etosem służby. Ponadto kolegium komendantów jednostek szkoleniowych oraz BKSIO P KGP wniosły o kompleksową analizę jednostki modułowej szkolenie strzeleckie. Proponowane zmiany uwzględnione zostały przez

zespół powołany do opracowania projektu programu⁷⁵. Wejście w życie 18 stycznia 2019 r. ww. zarządzenia pf-1/19 spowodowało także konieczność zmian w programie SASW oraz wybranych kursów specjalistycznych. Decyzją nr 46 z dnia 21 lutego 2019 r. Komendant Główny Policji powołał zespół do opracowania projektów zmian w programie szkolenia zawodowego oraz w programach nauczania na niektórych kursach specjalistycznych. Zespół rekomendował utrzymanie dotychczasowego modelu szkolenia na SASW, to jest w formie ciągłej, w wymiarze 815 godzin (102 dni szkoleniowe).

W okresie od maja do września 2019 r. Komendant-rektor WSPol wielokrotnie wnosił do KGP o zmiany w realizacji SASW polegające na zastąpieniu realizacji programu szkolenia w sposób ciągły, realizacją programu w systemie tygodniowych zjazdów⁷⁶. Do dnia zakończenia kontroli KGP decyzja w sprawie programu SASW nie została wydana.

Państwowa Straż Pożarna

Państwowa Straż Pożarna posiadała własne placówki przygotowane do realizacji kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego, które stanowiły:

Baza szkoleniowa
Państwowej Straży
Pożarnej

- Szkoła Główna Służby Pożarniczej – uczelnia wyższa kształcąca inżynierów pożarnictwa (oficerów PSP);
- trzy szkoły policealne kształcące w zawodzie technik pożarnictwa – Centralna Szkoła PSP w Częstochowie oraz Szkoły Aspirantów PSP w Krakowie i Poznaniu (szkoły te realizują również dodatkowe szkolenia podstawowe w zawodzie strażak);
- Szkoła Podoficerska PSP w Bydgoszczy – kształcąca w zawodzie strażak;
- 17 ośrodków szkolenia KW PSP realizujących głównie doskonalenie zawodowe oraz szkolenie członków OSP.

Do realizacji szkoleń specjalistycznych wyznaczone zostały:

- ratownictwo wysokościowe – Szkoła Aspirantów PSP w Krakowie we współpracy z ośrodkami szkolenia w Warszawie, Krakowie, Łodzi komend wojewódzkich PSP odpowiednio w Warszawie, Krakowie, Łodzi – krajowymi ośrodkami szkolenia w zakresie ratownictwa wysokościowego;
- ratownictwo wodne – Szkoła Podoficerska PSP w Bydgoszczy we współpracy z ośrodkiem szkolenia w Bornem Sulinowie KW PSP w Szczecinie – krajowym ośrodkiem szkolenia w zakresie ratownictwa wodnego;
- ratownictwo chemiczne i ekologiczne – Centralna Szkoła PSP w Częstochowie we współpracy z ośrodkiem szkolenia w Pionkach KW PSP w Warszawie – krajowym ośrodkiem szkolenia w zakresie ratownictwa chemicznego i ekologicznego;

⁷⁵ Powołany decyzją nr 228 Komendanta Głównego Policji z dnia 18 lipca 2018 r.

⁷⁶ W opinii Komendanta-rektora powyższe rozwiązanie umożliwiłoby rozpoczęcie szkolenia w jednym miesiącu przez czterokrotnie wyższą liczbę policjantów niż w dotychczasowym systemie oraz skutkowało zmniejszeniem liczby godzin w programie SASW, zgodnie z uwagami słuchaczy zgłoszonymi podczas badań ewaluacyjnych tych szkoleń.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kadra PSP realizująca zadania w zakresie kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego była stabilna pod względem ilościowym

- działania poszukiwawczo – ratownicze – Szkoła Aspirantów PSP w Krakowie we współpracy z ośrodkiem szkolenia KW PSP w Gdańsku – krajowym ośrodkiem szkolenia w zakresie szkolenia członków grup poszukiwawczo – ratowniczych;
- ratownictwo techniczne – Szkoła Aspirantów PSP w Poznaniu we współpracy z ośrodkiem szkolenia w Lublinie KW PSP w Lublinie;
- ratownictwo medyczne – Szkoła Aspirantów PSP w Krakowie.

Liczba zatrudnionych (funkcjonariuszy i pracowników) na stanowiskach wykonawczych, tj. etatowo realizujących zadania w zakresie kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego⁷⁷ w PSP w badanym okresie była stabilna i wynosiła od 556 osób (1 stycznia 2018 r.) do 566 (31 grudnia 2018 r.), a na 30 czerwca 2019 r. – 554 osób (w tym 480 funkcjonariuszy), co stanowiło 1,7% ogółu zatrudnionych. Nieetatowo zadania w zakresie kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego realizowało 7529 funkcjonariuszy⁷⁸ i 70 pracowników cywilnych.

Doskonalenie zawodowe kadry dydaktycznej w PSP realizowane było między innymi w formie porad i warsztatów metodycznych. W 2018 r. zostały zorganizowane dla kadry dydaktycznej szkół i ośrodków szkolenia 2 narady oraz 38 warsztatów tematycznych i metodycznych, a także 229 odpraw tematycznych i metodycznych w formie szkoleniowych posiedzeń rad pedagogicznych. Natomiast w pierwszej połowie 2019 r. zorganizowano 18 warsztatów, jedną naradę, 141 odpraw i posiedzeń rad pedagogicznych. Jak wyjaśnił Komendant Główny PSP, kadra dydaktyczna SGSP w zakresie przedsięwzięć realizowanych w ramach doskonalenia zawodowego podlega przepisom zewnętrznym, wynikającym z ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Zdjęcie nr 5

SA PSP Poznań. Poligon – baza do szkolenia w zakresie ratownictwa technicznego.



Źródło: materiały z kontroli NIK.

⁷⁷ Dane obejmują funkcjonariuszy i pracowników realizujących przedsięwzięcia szkoleniowe oraz organizujących szkolenie i doskonalenie zawodowe w PSP.

⁷⁸ Instruktorzy z różnych dziedzin ratownictwa realizujących nieetatowo głównie doskonalenie zawodowe.

W PSP nie funkcjonowały, jednolite dla wszystkich jednostek organizacyjnych PSP, wytyczne w zakresie odbywania przez kadre dydaktyczną szkół PSP i ośrodków szkolenia KW PSP okresowych praktyk w jednostkach ratowniczo-gaśniczych. Jak wyjaśnił Komendant Główny PSP kadra naukowo-dydaktyczna i instruktorska miała obowiązek podnoszenia swojego poziomu wiedzy i umiejętności poprzez inne formy doskonalenia zawodowego określone w „Zasadach organizacji doskonalenia zawodowego w Państwowej Straży Pożarnej”, w tym udział w szkoleniach, warsztatach, konferencjach i innych podobnych przedsięwzięciach. Niezależnie od powyższego, w części komend wojewódzkich PSP funkcjonują rozwiązania, zgodnie z którymi funkcjonariusze stanowiący kadre dydaktyczną i instruktorską ośrodków szkolenia włączani byli do systemu pełnienia służb w pionie operacyjnym (na zasadzie odbywania dyżuru – służby nieetatowej). Również w SGSP oraz w szkołach PSP kadra naukowo-dydaktyczna okresowo odbywała służby w szkolnych jednostkach ratowniczo-gaśniczych, w tym na stanowiskach dowódcy sekcji lub dyżurnego stanowisk kierowania. Spośród kadry dydaktycznej szkół PSP wyznaczano również funkcjonariuszy, którzy w ramach dyżurów pełnili odpowiednie funkcje w kompanii szkolnej centralnego odwodu operacyjnego krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Dodatkowo kadra dydaktyczna Wydziału Szkolenia Specjalistycznych Grup Ratowniczych w Szkole Aspirantów PSP w Krakowie wchodziła w skład i uczestniczyła w działaniach ratowniczych prowadzonych przez specjalistyczną Grupę Poszukiwawczo-Ratowniczą (SGPR) „Nowy Sącz”.

Decyzją Nr 55 z dnia 28 września 2018 r. Komendant Główny PSP powołał zespół do opracowania zasad udziału funkcjonariuszy PSP spoza szkół i ośrodków szkolenia komend wojewódzkich PSP do kształcenia, szkolenia oraz doskonalenia zawodowego w PSP. Podstawowym celem powołania zespołu było opracowanie rozwiązań, dzięki którym będzie istniała możliwość wykorzystania specjalistów PSP (zarówno tych w czynnej służbie jak i tych na zaopatrzeniu emerytalnym), posiadających duże doświadczenie dydaktyczne oraz operacyjne, na potrzeby prowadzenia zajęć dydaktycznych w ramach poszczególnych form kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego w PSP.

W PSP obowiązywało 57 programów, w tym trzy programy kształcenia i 54 programy szkolenia specjalistycznego, spośród których trzy programy specjalistyczne zatwierdzone zostały⁷⁹ dziewięć i więcej lat temu. Programy te w okresie objętym kontrolą były realizowane. Komendant Główny PSP wprowadził do stosowania w PSP „Zasady opracowywania programu szkolenia, czyli jakie elementy powinien zawierać program szkolenia/kursu”⁸⁰.

Praktyki kadry naukowo-dydaktycznej i instruktorskiej w jednostkach PSP

Aktualizacja i weryfikacja programów szkolenia i doskonalenia zawodowego w PSP

⁷⁹ Program szkolenia specjalistycznego kierowców-operatorów samochodów z drabiną mechaniczną, zatwierdzony 10 lipca 2006 r., Program kursu specjalistycznego dla nurków MSWiA wykonujących prace podwodne w zakresie ratownictwa, zatwierdzony 3 kwietnia 2009 r. (program był nowelizowany w 2012 r. w związku ze zmianami prawnymi), Program kursu w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy dla strażaków Państwowej Straży Pożarnej, zatwierdzony 7 kwietnia 2010 r.

⁸⁰ Zasady zatwierdzone przez Z-cę Komendanta Głównego PSP w 2009 r. Zasady te opublikowane były na stronie internetowej KG PSP w zakładce Baza wiedzy.

Monitoring aktualności programów szkolenia i doskonalenia zawodowego w PSP realizowany był na bieżąco. Programy poddawane były ewaluacji, a ich realizację badano poprzez wizytacje i hospitacje prowadzone w ramach działalności diagnostyczno-oceniającej nadzoru dydaktycznego. W badaniu przeprowadzonym w 2018 r. dotyczącym realizacji szkoleń z poszczególnych dziedzin ratowniczych realizowanych przez ksrg w zakresie podstawowym, poproszono ankietowanych o propozycje ewentualnych zmian w programach szkoleń. Ponadto, jak wyjaśnił Komentant Główny PSP, każdy program poddawany był analizie w przypadku zmian w aktach prawnych, wprowadzenia bądź wycofania danego rodzaju sprzętu, wprowadzenia nowych procedur czy zasad postępowania bądź zgłoszenia uwag przez prowadzących szkolenia. W zależności od skali koniecznych modyfikacji wprowadzano zmiany w istniejących programach lub rozpoczynano prace nad opracowaniem nowego programu.

Zgodnie z decyzją nr 59 Komendanta Głównego PSP z dnia 25 sierpnia 2016 r. do życia powołany został Zespół do wypracowania zmian w dokumentach dotyczących ratownictwa wodnego organizowanego w ramach ksrg. W wyniku prac zespołu przygotowano propozycje zmian do przedmiotowego rozporządzenia MSWiA⁸¹, zasad organizacji ratownictwa wodnego w ksrg oraz programów szkolenia.

Projekt propozycji zmian do ww. rozporządzenia został przesłany do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, 9 sierpnia 2019 r. celem dalszego procedowania.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. PSP dysponowała m.in.: 3126 miejscami kwaterunkowymi. Baza dydaktyczna składała się z 15 313 miejsc wykładowych (w 483 salach) i 22 bibliotek⁸². Komenda Główna PSP dysponowała trzema salami dydaktycznymi wyposażonymi w sprzęt audiowizualny. PSP dysponowała również 26 poligonami strażackimi wyposażonymi w 390 miejsc do zajęć symulacyjnych, w tym 148 w pomieszczeniach zamkniętych i 219 na otwartym terenie. Baza sportowa obejmowała m.in. 232 boiska do piłki siatkowej/ koszykówki (w tym 51 w obiektach krytych), 86 boiskami do piłki nożnej, 2303 stanowiskami w siłowniach w obiektach krytych i 73 stanowiskami na otwartym terenie. W okresie objętym kontrolą jednostki PSP wykorzystywały również infrastrukturę obcą, m.in. 38 sal wykładowych z 2232 miejscami, sześć poligonów z 65 miejscami do zajęć symulacyjnych, 103 baseny i 103 boiska do piłki nożnej.

⁸¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 maja 2004 r. w sprawie wykonywania prac podwodnych w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (Dz. U. Nr 138, poz. 1468, ze zm.).

⁸² Szkoły PSP (5) dysponują bibliotekami fachowymi, a ośrodki szkolenia KW PSP (17) – zbiorami bibliotecznymi.

Zdjęcie nr 6

SG SP Warszawa. Komora dymowa na Poligonie w Nowym Dworze Mazowieckim.



Źródło: materiały z kontroli NIK.

W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości dotyczące tzw. komór dymowych w SP PSP w Bydgoszczy i w Ośrodku Szkolenia KW PSP w Łodzi, z siedzibą w Sieradzu.

W Szkole Podoficerskiej PSP w Bydgoszczy stwierdzono, że Bydgoska Komora Ćwiczeń nie spełniała niektórych wymogów w zakresie wyposażenia, określonych w § 17 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 września 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby strażaków Państwowej Straży Pożarnej⁸³. Oględziny Komory w zakresie wymagań określonych w § 17 ww. rozporządzenia wykazały m.in., że:

- niezgodnie z § 17 ust. 4 ww. rozporządzenia włączenie sygnalizacji alarmowej w Komorze nie powoduje automatycznego włączenia instalacji oświetleniowej i urządzenia oddymiającego (oświetlenie oraz wentylator nadciśnieniowy uruchamiane są mechanicznie),
- komorę wyposażono w instalację wentylacyjną nawiewno-wywiewną, nie będącą instalacją nawiewno-wyciągową, o której mowa w § 17 ust. 5 ww. rozporządzenia.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, Komendant SP PSP w Bydgoszczy poinformował⁸⁴ NIK, że podjęte działania spowodowały, że włączenie sygnalizacji alarmowej załącza automatycznie instalację oświetleniową i urządzenia oddymiające. Ponadto komorę wyposażono w instalację nawiewno-wyciągową.

⁸³ Dz. U. Nr 180, poz. 1115 (dalej: „rozporządzenie z 16 września 2008 r.”).

⁸⁴ Pismo Komendanta SP PSP w Bydgoszczy nr SPK.095.26.1.2019 z dnia 15 listopada 2019 r.

Zdjęcie nr 7

SP PSP Bydgoszcz. Sala do nauki budowy i działania sprzętu ratowniczego.



Źródło: materiały z kontroli NIK.

W Ośrodku Szkolenia KW PSP w Łodzi, z siedzibą w Sieradzu stwierdzono, że pomieszczenia budynku stacjonarnej komory dymowej nie odpowiadały części wymogów określonych w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia Ministra SWiA, w zw. z § 20 tego rozporządzenia:

- szatnia, umywalnia, pomieszczenie z natryskami oraz ustęp urządzone były wspólnie dla kobiet i mężczyzn, niezgodnie z § 3 ust. 1 załącznika nr 3 do rozporządzenia, w zw. z § 20 rozporządzenia;
- w pomieszczeniu umywalni szerokość przejścia między umywalkami a ścianą przeciwną wynosiła 1,15 m, niezgodnie z § 18 ust. 3 załącznika nr 3 do rozporządzenia, w zw. z § 20 rozporządzenia.

Komendant wyjaśnił, że komorę dymową oddano do użytku w 2008 r., jej pomieszczenia zostały wykonane według rozdziału III pkt 1 ówczesnych wytycznych Komendanta Głównego PSP z dnia 18 września 1996 r. w sprawie prowadzenia zajęć w komorze dymowej.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, Komendant Wojewódzki PSP w Łodzi poinformował⁸⁵ NIK, że podjęto działania w celu dostosowania pomieszczeń komory dymowej do stanu zgodnego z obowiązującymi przepisami.

Analizy potencjału
szkoleniowego szkół PSP
i ośrodków szkolenia
KW PSP

W okresie objętym kontrolą prowadzono analizy potencjału szkoleniowego szkół PSP i ośrodków szkolenia KW PSP. Przeprowadzone analizy zostały uzupełnione o wnioski, spostrzeżenia i rekomendacje, do których odnosili się w swoich działaniach komendanci szkół PSP i komendanci wojewódzcy PSP. Jak wyjaśnił Komendant Główny PSP dokumenty analityczne, zostały przygotowane w latach 2018–2019, a obecnie trwa proces wdrażania poszczególnych rekomendacji i wniosków.

⁸⁵ Pismo Komendanta Wojewódzkiego PSP w Łodzi nr WO.095.3.219 z dnia 9 grudnia 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ponadto w ramach bieżącego monitorowania prowadzono Informacyjne karty ośrodków szkolenia, dla każdego ośrodka szkolenia w KW PSP oddzielnie, aktualizowane co kwartał na platformie „System Wymiany Plików” oraz plan pracy dydaktycznej (PPD) na każdy rok kalendarzowy. Realizacja PPD szkół PSP i ośrodków szkolenia KW PSP była na bieżąco aktualizowana.

W okresie objętym kontrolą nie prowadzono prac analitycznych w zakresie kształcenia realizowanego przez SGSP. Komendant Główny PSP wyjaśnił, że zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, nadzór nad zgodnością działań SGSP, a także nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych, prowadzi Minister SWiA. Niemniej jednak w 2016 r. Biuro Szkolenia oraz inne merytoryczne biura KG PSP brały udział w opracowaniu programów studiów podyplomowych – Przeszkolenie zawodowe przygotowujące do zajmowania stanowisk oficerskich w PSP (SPO) oraz Przeszkolenie zawodowe przygotowujące do zajmowania stanowisk związanych z kierowaniem działaniami ratowniczymi (SPK). Oprócz tego w Komendzie Głównej PSP prowadzone było opiniowanie Statutu SGSP, a także wypracowywano rozwiązania dotyczące rodzaju stanowisk służbowych w SGSP w związku z pracami nad nowelizacją rozporządzenia Ministra SWiA w sprawie stanowisk służbowych w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej, m.in. w związku z wprowadzeniem w 2018 r. nowej ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Analizy w zakresie kształcenia realizowanego przez SG SP

Straż Graniczna

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

Kadra naukowo-dydaktyczna i instruktorska Straży Granicznej

Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. w SG było 1042 funkcjonariuszy i pracowników posiadających uprawnienia instruktorskie, m.in. w następujących specjalnościach: wychowanie fizyczne (433 osoby), sporty walki (81 osób), taktyka i techniki interwencji (68 osób) oraz specjalność strzelecką (318 osób).

Podnoszenie kwalifikacji i praktyki kadry naukowo-dydaktycznej i instruktorskiej Straży Granicznej

W okresie objętym kontrolą kadra naukowo-dydaktyczna i instruktorska podnosiła swoje kwalifikacje, uczestnicząc w szkoleniach centralnych, lokalnych, zewnętrznych, przedsięwzięciach prowadzonych w ramach współpracy krajowej i zagranicznej, studiach licencjackich, magisterskich, podyplomowych oraz praktykach zawodowych i misjach zagranicznych. Komendant Główny SG polecił wdrożenie od 2017 r. jednolitych zasad organizacji praktyk zawodowych dla kadry dydaktycznej w celu wzbogacenia posiadanego doświadczenia o praktyczne aspekty pełnienia służby

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w bezpośredniej ochronie granicy państwowej. W zasadach tych zwrócono uwagę, że praktykami powinna zostać objęta przede wszystkim:

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

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

Zdjęcie nr 8

CS SG Kętrzyn. Jedna z sal w Zakładzie Bezpieczeństwa w Komunikacji.



Źródło: materiały z kontroli NIK.

W przypadku szkoleń specjalistycznych, które wymagały wykorzystania wiedzy eksperckiej, jakiej funkcjonariusze ośrodków nie posiadali, włączano ekspertów zewnętrznych lub funkcjonariuszy z innych oddziałów SG. Działania realizowane były przez osoby odpowiednio przygotowane do prowadzenia zajęć ze słuchaczami i miały na celu zapewnienie jak najwyższych standardów w ramach procesu szkolenia prowadzonego w formacji.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. w ośrodkach szkolenia SG formalnie obowiązywała następująca liczba programów szkolenia i doskonalenia zawodowego: w OSS SG w Lubaniu – 88, w CS SG w Kętrzynie – 125 i w COS SG w Koszalinie – 122. W latach 2018-2019 nie wszystkie

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

programy zamieszczono w ofercie szkoleniowej⁸⁶. Wynikało to m.in. z braku zgłoszeń, możliwości logistycznych i dydaktycznych ośrodków oraz priorytetów szkoleniowych.

W badanym okresie nie dokonywano formalnej weryfikacji obowiązujących programów kursów i szkoleń w ramach doskonalenia centralnego pod kątem zasadności ich obowiązywania. W 2016 r. przeprowadzono przegląd wszystkich programów zatwierdzonych przed 2015 r. i w przypadku stwierdzenia zasadności ich dalszego wykorzystania dokonano aktualizacji.

W okresie objętym kontrolą cztery spośród 15 programów wprowadzonych w latach 2010–2015 nie były realizowane⁸⁷. Komendant Główny SG poinformował, że od 2020 r. zaplanowano realizację pięciu edycji kursu „Trening jazdy taktycznej” w ramach projektu finansowanego z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej: FBW), a zasadność realizacji szkolenia „Informacje o krajach pochodzenia – stacjonarny” zostanie zbadana podczas spotkania z Dyrektorem Zarządu ds. Cudzoziemców przy ustalaniu priorytetów szkoleniowych na 2020 r. Pozostałe dwa programy nie były realizowane ze względu na niewielkie zapotrzebowanie.

Z udzielonych wyjaśnień wynikało, że ośrodki szkolenia SG na dzień wprowadzenia 15 programów, zatwierdzonych w latach 2018–2019, posiadały adekwatną infrastrukturę, wyposażenie dydaktyczne i kadrę do ich realizacji.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. SG dysponowała m.in.: 2201 miejscami kwaterunkowymi w 873 salach, 5767 miejscami wykładowymi w 185 salach, pięcioma bibliotekami, 12 boiskami krytymi i 19 odkrytymi, 26 miejscami do zajęć symultanicznych, basenem krytym, samolotem, wagonem kolejowym oraz połową bazą szkoleń minersko-pirotechnicznych. Baza szkoleniowa składała się również z 10 strzelnic będących własnością SG, w tym osiem strzelnic eksploatowanych oraz dwóch wyłączonych z użytku ze względu na zły stan techniczny obiektów. O potrzebach w tym zakresie najlepiej świadczy fakt, że jednostki SG na podstawie umowy najmu lub użyczenia korzystały z 77 innych strzelnic. Średni roczny koszt najmu wszystkich strzelnic wynosił 124,5 tys. zł.

Posiadana baza szkoleniowa oddziałów SG nie zaspokajała w pełni potrzeb szkoleniowych formacji w zakresie realizacji doskonalenia lokalnego, w tym w szczególności strzelania z broni palnej oraz zajęć z wychowania fizycznego. Komendant Główny SG oświadczył, że kierownicy jednostek organizacyjnych podejmowali działania zmierzające do zapewnienia funkcjonariuszom dostępu do hal sportowych i strzelnic. W tym celu

Programy szkolenia i doskonalenia zawodowego w SG

Baza dydaktyczna i kwaterunkowa, infrastruktura szkoleniowa i sportowa jednostek SG

⁸⁶ W 2018 r. w ofercie szkoleniowej COS SG było 87 programów, w CS SG – 117 programów, w OSS SG – 68 programów. W 2019 r. w ofercie COS SG było 83 programy, w CS SG – 111, w OSS SG – 61 programów.

⁸⁷ Nie zrealizowano następujących stacjonarnych programów: Język niemiecki spotkań, Współpraca z finansowymi organami dochodzenia w zakresie prowadzenia postępowań karnych, poziom IV, Trening Jazdy taktycznej, Informacje o krajach pochodzenia.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nawiązano współpracę z jednostkami podległymi Ministrowi Obrony Narodowej, Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz podmiotami zewnętrznymi.

Baza dydaktyczna KG SG składała się z m.in. 150 miejsc wykładowych w czterech salach dydaktycznych, 18 urzędów nagłaśniających, 13 komputerów oraz ekranu multimedialnego.

Zdjęcie nr 9

BO SG Przemyśl. Siłownia.



Źródło: materiały z kontroli NIK.

W latach 2018–2019 funkcjonariusze KG SG odbywali egzaminy sprawdzające i kwartalne treningi strzeleckie na strzelnicy KGP, a treningi i egzaminy ze sprawności fizycznej w obiekcie Nadwiślańskiego Oddziału SG oraz w hali sportowej Służby Ochrony Państwa w terminach wskazanych w harmonogramie przez właścicieli obiektów.

Z wyjaśnień Komendanta Głównego SG wynikało, że ośrodki szkolenia SG dokonywały corocznie analizy możliwości zabezpieczania potrzeb szkoleniowych zgłoszonych przez jednostki organizacyjne SG. Komendanci analizowali na etapie tworzenia harmonogramów szkoleń liczbę osób zaplanowanych do przeszkolenia oraz możliwości ośrodków szkolenia SG w zakresie posiadanych miejsc szkoleniowych, kwaterunkowych, kadry dydaktycznej oraz środków finansowych. Do oceny powyższego działania przyjęto miernik: pn. „liczba osób szkolonych (absolwentów) szkolenia (kształcenia) i doskonalenia zawodowego oraz specjalistycznego, w stosunku do potrzeb w tym zakresie”. Na koniec 2018 r. wartość miernika wskazywała, że potrzeby szkoleniowe zostały zaspokojone w 85,66% (19 272 liczba przeszkolonych osób w stosunku do 22 446 zgłoszonych potrzeb szkoleniowych). Na dzień 30 czerwca 2019 r. wykonanie miernika wynosiło 55,49% (przeszkolono 8589 osób spośród 15 779 zgłoszonych przez jednostki organizacyjne).

Służba Ochrony Państwa

Dane na temat stanu ilościowego i wykształcenia kadry instruktorskiej oraz stanu wyszkolenia funkcjonariuszy, SOP objęła klauzulą niejawności, wobec czego dane te nie mogły być zaprezentowane w niniejszej Informacji.

NIK w niejawnym wystąpieniu pokontrolnym przedstawiła ocenę realizacji przez SOP zadań w zakresie przygotowania kadry, programów szkolenia oraz infrastruktury i wyposażenia, w formie opisowej.

5.3. Realizacja szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy

Policja

Według stanu na 1 stycznia 2018 r. w Policji zatrudnionych było 98 688 funkcjonariuszy przy stanie etatowym wynoszącym 103 309⁸⁸. Liczba wakatów wyniosła 4621, co stanowiło 4,5% stanu etatowego. Według stanu na 1 stycznia 2019 r., przy takim samym stanie etatowym⁸⁹, liczba wakatów nieznacznie wzrosła – do 4639, by na 1 lipca 2019 r. wynieść 6188 (6% stanu etatowego Policji).

Komendant Główny określił⁹⁰ na 2018 r. limit przyjęć do Policji na 4070 osób, co miało zredukować liczbę wakatów w Policji do poziomu 2,5%. W czerwcu 2018 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji za niedopuszczalne uznał ograniczanie przyjęć kandydatów, którzy pozytywnie przeszli postępowanie kwalifikacyjne. Komendant Główny Policji poinformował komendantów wojewódzkich, że w planowanych na 2018 r. terminach przyjęć każdorazowo liczba osób planowanych do przyjęcia do służby stanowić będzie odzwierciedlenie poziomu wakatów poszczególnych garnizonach⁹¹, co oznaczało przyjmowanie (od lipca 2018 r.) do służby każdego, kto pozytywnie zakończył postępowanie kwalifikacyjne.

W 2018 r. przyjęte zostały do służby w Policji łącznie 4474 osoby. Na SZP skierowanych zostało 4706 funkcjonariuszy, w tym przyjęci do służby 28 grudnia 2017 r.⁹² Na 2019 r. Komendant Główny określił minimalną liczbę przyjęć na 4448 osób (odpowiadającej prognozie liczby wakatów w garnizonach na 31 grudnia 2018 r.), z uwzględnieniem

Stan kadrowy Policji
w okresie objętym
kontrolą

Zniesienie
przez Ministra SWiA
limitów przyjęć
do Policji

⁸⁸ Art. 15 ustawy budżetowej na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 291), zwanej dalej „ustawą budżetową na rok 2018”.

⁸⁹ Art. 15 ustawy budżetowej na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 198), zwanej dalej „ustawą budżetową na rok 2019”.

⁹⁰ Na podstawie § 4 rozporządzenia MSW z dnia 18 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji (Dz. U. poz. 432, ze zm.).

⁹¹ Powyższa zasada obowiązywała począwszy od doboru w dniu 2 lipca 2018 r. – maksymalna możliwa liczba osób do przyjęcia wynosiła 5869 i odpowiadała liczbie wakatów we wszystkich garnizonach (np. KSP przyjąć mogła 930 osób, a KWP w Kielcach 71). Faktycznie przyjęto tego dnia w całej Polsce 857 funkcjonariuszy.

⁹² Osoby przyjęte do służby 31 grudnia 2018 r. szkolenie rozpoczęły w 2019 r. Pozostałe różnice między liczbą przyjętych, a liczbą skierowanych na szkolenie funkcjonariuszy wynikały z: niekierowania na przedmiotowe szkolenie policjantów przyjętych do służby przed upływem trzech lat od dnia zwolnienia ich ze służby, jeżeli podczas jej pełnienia uzyskali kwalifikacje zawodowe podstawowe; kierowania na szkolenie policjantów wznawiających szkolenie po ustaniu przyczyny, z powodu której zostali z niego zwolnieni; zwolnienia z Policji.

studentów, otwieranych 1 października 2019 r. w WSPol, policyjnych oficerskich studiów wyższych⁹³. W I poł. 2019 r. przyjęto do służby w Policji 1774 osoby⁹⁴, a na SZP skierowano 2702 funkcjonariuszy, w tym przyjętych do służby 31 grudnia 2018 r.

Przepisy rozporządzenia w sprawie szkoleń w Policji nie określały limitu czasu od przyjęcia do służby do daty rozpoczęcia SZP. NIK ustaliła, że w 2018 r. wynosił on od trzech do 37 dni kalendarzowych, zaś średnio w badanym okresie wyniósł 14 dni kalendarzowych⁹⁵. Komendant Główny wyjaśnił, że policjanci przyjęci do służby przed skierowaniem na SZP realizowali czynności o charakterze administracyjnym (np. pobranie umundurowania); uczestniczyli w zajęciach szkoleniowych (np. z BHP, etyki, dyscypliny służbowej, ochrony informacji niejawnych, ochrony danych osobowych, funkcjonowania Krajowego Systemu Informatycznego Policji); przygotowywali się do ceremoniału ślubowania oraz zapoznawali się z regulaminem, strukturą, infrastrukturą, obiegiem dokumentacji oraz przepisami regulującymi sposób pełnienia służby i zadaniami macierzystej komórki organizacyjnej.

Przyjęcia policjantów do szkół Policji

W badanym okresie najmniej, bo 562 nowo przyjętych do służby funkcjonariuszy skierowano na szkolenie zawodowe podstawowe do Ośrodka Szkolenia Policji w Sieradzu, a 585 – do Szkoły Policji w Pile. Najwięcej – 2052 – do Centrum Szkolenia Policji w Legionowie. Podział kierowanych na szkolenie do poszczególnych jednostek odpowiadał wielkości ich bazy kwaterunkowej. Średnia dzienna dostępnych⁹⁶ miejsc kwaterunkowych w 2018 r. (w nawiasie dane dla I pół. 2019 r.) wynosiła: w WSPol 1481⁹⁷ (1486), CSP⁹⁸ 973 (936), SP w Słupsku 832 (670), SP w Katowicach 740 (740), SP w Pile 400 (373), OSzP w Sieradzu 180 (181⁹⁹). NIK ustaliła, że liczba miejsc w ośrodkach szkoleniowych nie stanowiła czynnika ograniczającego nabór do służby w Policji.

W badanym okresie rozpoznanie potrzeb szkoleniowych oraz w zakresie doskonalenia zawodowego centralnego realizowane było na podstawie i zgodnie z treścią § 8 rozporządzenia w sprawie szkoleń w Policji. Potrzeby określali, w szczególności: komendanci wojewódzcy (Stołeczny), komendant CBŚP, komendant BSW oraz dyrektorzy komórek organizacyjnych KGP. NIK ustaliła, że potrzeby szkoleniowe iden-

⁹³ Warunkiem przyjęcia na studia było pozytywne zakończenie postępowania rekrutacyjnego, przyjęcie do służby w Policji, uzyskanie skierowania komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji na studia.

⁹⁴ Wg danych z meldunków o stanie kadr ogólna liczba przyjętych do służby wynosiła dla 2018 r. – 4518, a dla I poł. 2019 r. – 1800 osób i uwzględniała także funkcjonariuszy przeniesionych do służby w Policji na podstawie art. 25a ustawy o Policji.

⁹⁵ Dla obliczeń przyjęto tylko dane dot. przyjęć do służby w terminach ogłoszonych przez KGP.

⁹⁶ Po uwzględnieniu wyłączenia miejsc, na których prowadzone były prace remontowo-modernizacyjne.

⁹⁷ W 2018 r. WSPol średnia dzienna liczba słuchaczy szkolenia zawodowego wynosiła 545, w I poł. 2019 r. – 711, pozostałe miejsca kwaterunkowe wykorzystywane były na centralne doskonalenie zawodowe, studia i inne przedsięwzięcia.

⁹⁸ Bez Zakładu Kynologii Policyjnej w Sułkowicach i Ośrodka Policji Wodnej w Kalu podlegających CSP.

⁹⁹ Od 26 czerwca 2019 r. z uwagi na liczbę policjantów planowanych do szkolenia zawodowego podstawowego liczba miejsc została zwiększona do 222.

tyfikowane były zgodnie z wytycznymi Dyrektora BKSİOP KGP¹⁰⁰, tj. według stanu na 30 września roku poprzedzającego rok szkoleniowy (z możliwością korekt przed zatwierdzeniem planu szkoleń i planu doskonalenia zawodowego oraz w trakcie roku szkoleniowego, co wymagało korekt ww. planów). W odniesieniu do doskonalenia zawodowego indywidualne potrzeby policjantów były uwzględniane na ostatnim miejscu, po potrzebach związanych z celami Policji oraz z zakresem działania danej jednostki lub komórki organizacyjnej Policji.

Potrzeby zgłaszane były Komendantowi-Rektorowi WSPol w Szczytnie, który zbiorczy wykaz potrzeb przekazywał do BKSİOP KGP, gdzie dokonywano podziału poszczególnych kursów w ramach doskonalenia centralnego pomiędzy jednostki szkoleniowe Policji¹⁰¹. Proces rozpoznania potrzeb kończyło opracowanie w BKSİOP KGP wytycznych do opracowania planów szkoleń, tj. SZP, SASW oraz planów doskonalenia zawodowego centralnego dla poszczególnych jednostek szkoleniowych.

Z uwagi na dyspozycję § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie odbywania szkoleń oraz doskonalenia zawodowego, regulującego obowiązek skierowania policjanta bezpośrednio po przyjęciu do służby na SZP, liczba osób przyjmowanych do służby wynikała z liczby miejsc szkoleniowych. Wydział Koordynacji Doboru i Szkolenia BKSİOP KGP na bieżąco analizował dane dotyczące liczby kandydatów, wobec których toczyło się postępowanie kwalifikacyjne oraz liczby kandydatów, którzy uzyskali pozytywny wynik w tym postępowaniu i na tej podstawie opracowywał rozdzielnik miejsc na poszczególne edycje SZP uwzględniający liczbę miejsc kwaterunkowych w poszczególnych szkołach. NIK ustaliła, że w 2018 r. rozpoczęto dziewięć edycji SZP, w tym dla policjantów przyjętych 28 grudnia 2017 r. W I poł. 2019 r. rozpoczęło się siedem edycji SZP, w tym dla policjantów przyjętych 31 grudnia 2018 r.

W zakresie SASW dane dotyczące potrzeb szkoleniowych w jednostkach organizacyjnych Policji (i komórkach KGP) uwzględniały liczbę funkcjonariuszy, którzy zostali zakwalifikowani na szkolenie w danym terminie oraz liczbę policjantów planowanych do skierowania w danym roku. Zgodnie z § 12 ust. 2a rozporządzenia w sprawie szkoleń w Policji policjanci, którzy zaliczyli postępowanie kwalifikacyjne, ale w danym roku nie zostali przyjęci na SASW, przyjmowani byli na szkolenie w następnym roku w pierwszej kolejności.

W badanym okresie zidentyfikowane potrzeby szkoleniowe w zakresie SASW, wg stanu na dzień 30 września 2017 r., wyniosły 1326 osób (z czego 56 było funkcjonariuszami KGP), w tym 437 (16 z KGP) zaliczyło postępowanie kwalifikacyjne 21 kwietnia 2017 r. lub wcześniej i nie zostało skierowanych na szkolenie. Pozostałych 889 osób planowano skierować na postępowanie kwalifikacyjne w 2018 r. Największe potrzeby zgłosiły

Potrzeby szkoleniowe w odniesieniu do absolwentów szkół wyższych (SASW)

¹⁰⁰ Zawierających m.in. narzędzie do identyfikacji potrzeb szkoleniowych oraz wykaz kursów specjalistycznych.

¹⁰¹ Z uwzględnieniem m.in. decyzji programowych powierzających kursy do realizacji określonym jednostkom, liczebności grup szkoleniowych oraz, w miarę możliwości, oddalenia jednostki organizacyjnej Policji od jednostki szkoleniowej.

Komenda Stołeczna Policji (144 osoby) oraz KWP Kraków (133) i KWP Katowice (121). Najwyższa liczba funkcjonariuszy oczekujących na szkolenie po zaliczeniu postępowania kwalifikacyjnego występowała w garnizonach małopolskim (45 osób) i wielkopolskim (43). W KGP największe potrzeby zidentyfikowano w Biurze Spraw Wewnętrznych (14 osób), Głównym Sztabie Policji (8) i Biurze do Walki z Cyberprzestępczością (7). Komendant Główny zatwierdził w planie szkolenia na 2018 r. dla SASW 460 miejsc.

NIK ustaliła, że w I poł. 2019 r. miało miejsce „wydłużenie kolejki” na SASW. Wg stanu na 30 września 2018 r. potrzeby szkoleniowe wyniosły 1547 osób (48 z KGP), z czego 689 zaliczyło postępowanie kwalifikacyjne w 2018 r. bądź wcześniej i nie zostało skierowanych na szkolenie (44,5%, rok wcześniej 33%). W opinii NIK, zwiększenie w planie szkolenia na 2019 r. liczby miejsc na SASW do 759 mogło zapobiec powiększeniu „nawisu” szkoleniowego, ale nie zredukowałoby tego nawisu, z uwagi na zaplanowanie do skierowania na postępowanie kwalifikacyjne w 2019 r. kolejnych 858 osób. Potrzeby szkoleniowe w zakresie SASW w 2019 r. wzrosły w Komendzie Stołecznej Policji do 183 osób, w KWP Katowice do 154, a w KWP Kraków do 140, przy czym liczba osób, które zaliczyły postępowanie kwalifikacyjne na SASW przed końcem 2018 r. także była najwyższa w tych garnizonach i wyniosła: w garnizonie śląskim – 76, stołecznym – 74 i małopolskim – 73 osoby. W KGP w 2019 r. największe potrzeby szkoleniowe w odniesieniu do SASW wystąpiły w Biurze Kryminalnym oraz w Biurze do Walki z Cyberprzestępczością (po osiem).

Potrzeby szkoleniowe Policji w zakresie doskonalenia zawodowego centralnego

Komendant Główny wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą, w celu zmniejszenia „nawisu” szkoleniowego podejmowane były działania polegające na zmniejszeniu liczby policjantów kierowanych do WSPol w Szczycie na szkolenie zawodowe.

NIK ustaliła, że te działania skutkowały zwiększeniem liczby słuchaczy SASW w badanym okresie łącznie o 284 osoby.

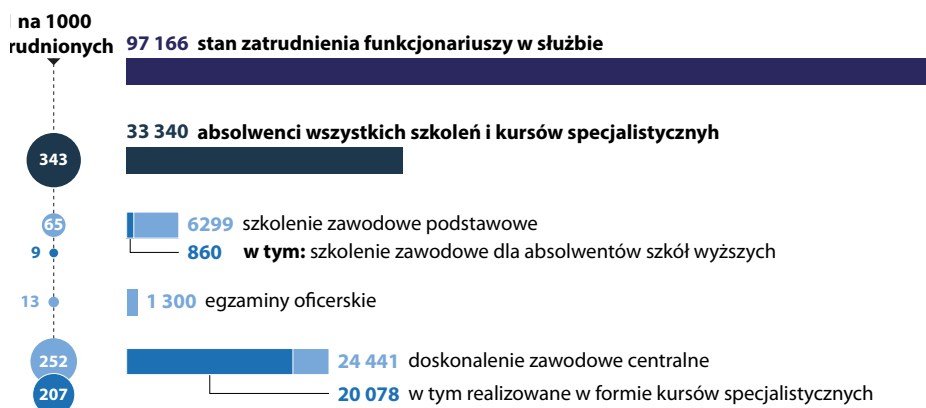
Potrzeby szkoleniowe Policji w zakresie doskonalenia zawodowego centralnego identyfikowane były w oparciu o:

- ogólną liczbę funkcjonariuszy wymagających przeszkolenia (liczba policjantów mianowanych na określone stanowiska etatowe spełniających formalne, określone programem kursu, kryteria do udziału w szkoleniu np. praca w komórkach organizacyjnych lub realizacja zadań związanych z zagadnieniem będącym przedmiotem kursu specjalistycznego oraz brak przeszkolenia);
- liczbę policjantów planowanych do przeszkolenia w danym roku (liczba funkcjonariuszy możliwych do skierowania na szkolenia z uwzględnieniem konieczności zachowania ciągłości służby) oraz
- liczbę faktycznie skierowanych na szkolenia (uzależnioną od możliwości realizacji kursów w jednostkach szkoleniowych, z zachowaniem zasady proporcjonalności w stosunku do zgłoszonych przez jednostki organizacyjne potrzeb oraz stopniem wykorzystania przyznanych im miejsc).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 7

Aktywność szkoleniowa w Policji w okresie objętym kontrolą



Źródło: Opracowanie danych NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

Poza wyżej opisaną procedurą identyfikacji potrzeb szkoleniowych BMWP KGP – zgodnie z zakresem zadań wynikających z regulaminu KGP szacowało potrzeby związane z udziałem policjantów w przedsięwzięciach międzynarodowych o charakterze misji pokojowych. Wydzielenie kontyngentu odbywało się na podstawie uchwały Rady Ministrów, w której określano się m.in. jego liczebność. Wyżej wymienione kursy były objęte planowaniem, z uwzględnieniem dostępnej bazy szkoleniowej, a realizowane przez SP w Słupsku (kurs dla funkcjonariuszy Jednostki Specjalnej Polskiej Policji) oraz w WSPol i CSP w Legionowie (kurs ekspertów narodowych).

Ponadto na podstawie § 55 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie szkoleń w Policji Komendant-Rektor WSPol identyfikował potrzeby szkoleniowe w odniesieniu do kursów specjalistycznych realizowanych w systemie kształcenia na odległość (jako inne przedsięwzięcie). W 2018 r. oraz I poł. 2019 r. realizowano w tym systemie cztery kursy doskonalenia zawodowego z udziałem 1396 uczestników. Zgodnie z poleceniem Komendanta Głównego Policji, dotyczącym rozwoju tej formy kształcenia, w 2019 r. WSPol planowała uruchomić bazy testowe e-learningowe dla pięciu, a w 2020 r. dla kolejnych trzech kursów specjalistycznych.

Zbiorczy wykaz potrzeb szkoleniowych, zatwierdzany przez Dyrektora BKSiOP KGP, zgodnie z przepisami ww. decyzji Komendanta Głównego Policji w sprawie wykazów programów nauczania, obejmował także pracowników.

NIK ustaliła, że ogólna liczba funkcjonariuszy i pracowników, zgłoszona przez jednostki organizacyjne Policji i komórki organizacyjne KGP, wymagających przeszkolenia w 2018 r. wynosiła 38 515, w tym 431 osób z KGP. Największa liczba policjantów mianowanych na określone stanowiska i spełniających formalne, określone programami, kryteria do udziału w kursach zidentyfikowana została dla kursów specjalistycznych ogólnopolicyjnych (15 039 osób), dla służby prewencyjnej wynosiła ona 13 498 osób, a najniższa była dla kursów dla służby kryminalnej i śledczej (9978 osób).

Z uwagi na możliwości szkoleniowe szkół Policji w zakresie doskonalenia zawodowego centralnego i w zakresie szkolenia nie były w pełni zaspokajane

Na rok 2019 (według stanu na 30 września 2018 r.) ogólna liczba policjantów i pracowników wymagających przeszkolenia spadła do 30 647 osób, tj. o 20,4%. W KGP wynosiła 309 osób. Zidentyfikowane potrzeby¹⁰² w zakresie doskonalenia zawodowego centralnego wyniosły odpowiednio na 2018 r. – 20 999 (w KGP 355), a na 2019 r. – 18 272 (273 w KGP), co stanowiło odpowiednio 54,5% oraz 59,6% ogólnej liczby funkcjonariuszy i pracowników wymagających przeszkolenia mianowanych na dane stanowiska służbowe. Natomiast liczba osób zaplanowanych do przeszkolenia na kursach specjalistycznych (po uwzględnieniu możliwości realizacji kursów w jednostkach szkoleniowych) wyniosła dla 2018 r. – 15 620 osób (co zaspokajało 74,4% zidentyfikowanych potrzeb) oraz dla 2019 r. – 14 064 osoby (77% potrzeb).

Komendant Główny wyjaśnił, że ogólna wartość potrzeb identyfikowana jest wyłącznie w celu oceny liczby oczekujących na przedsięwzięcie w długofalowej perspektywie czasowej. Monitorowanie wskaźników zaspokojenia potrzeb szkoleniowych odbywa się poprzez porównywanie danych odnoszących się do tego samego okresu czasu, a więc dane zawarte w planach na rok 2019 porównywane są z potrzebami zidentyfikowanymi na ten rok.

NIK zwraca uwagę na systemową zmianę, tj. wpływ decyzji o zniesieniu limitów przyjęć do Policji na realizację obowiązującego modelu szkolenia i doskonalenia zawodowego w formacji. W 2017 r. proporcja liczby uczestników kursów specjalistycznych w stosunku do liczby uczestników SZP wynosiła 79% do 21%, w I półroczu 2018 r. odsetek liczby uczestników kursów spadł o dziesięć punktów procentowych, w drugim półroczu o kolejne osiem punktów, a w I poł. 2019 r. liczba uczestników SZP przewyższyła liczbę policjantów wzbogacających swoją wiedzę i doskonalących umiejętności (odpowiednio: 52% i 48%). Komendant Główny wyjaśnił, że nie określono minimalnej liczby uczestników doskonalenia zawodowego centralnego w danym roku, a jednostki szkoleniowe, po uwzględnieniu liczby słuchaczy SZP, planują realizację doskonalenia zawodowego centralnego na podstawie dostępnej bazy kwaterunkowej oraz wytycznych BKSIO P KGP uwzględniających kursy specjalistyczne, które wskazane zostały jako priorytetowe¹⁰³.

Według stanu na 30 czerwca 2019 r. na niżej wymienionych kursach był największy „nawis” szkoleniowy, czyli różnica pomiędzy zidentyfikowanymi potrzebami szkoleniowymi, a liczbą osób planowanych do przeszkolenia:

Ze względu na możliwości szkoleniowe szkół Policji w 2018 r. tylko 37 na 120 kursów (31%) powodowały zaspokojenie potrzeb w skali ponad 80%

¹⁰² Potrzeby określone z uwzględnieniem konieczności zachowania ciągłości służby w jednostkach i komórkach organizacyjnych Policji, zatwierdzone na dzień 20 listopada roku poprzedzającego rok szkoleniowy.

¹⁰³ Przykładowo, w 2018 r. były to kursy: dla kierujących działaniami antyterrorystycznymi na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym, dla dzielnicowych, dla policjantów w zakresie zwalczania przestępczości (WSPol), w zakresie ruchu drogowego część ogólna i szczególna, dla służby dyżurnej jednostek organizacyjnych Policji (CSP, SP w Katowicach, SP w Słupsku), dla policjantów komórek służby kryminalnej wykonujących czynności dochodzeniowo-śledcze oraz operacyjno-rozpoznawcze, z zakresu wykonywania wybranych czynności w obszarze poszukiwań osób zaginionych (SP w Pile).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w zakresie nauki kierowania pojazdami uprzywilejowanymi, z wykorzystaniem symulatora, 2649 osób pozostających do przeszkolenia, tj. 95,3% w stosunku do potrzeb [potrzeby – 2779, przedsięwzięcie realizowane tylko w WSPol];
- w zakresie doskonalenia techniki kierowania samochodem osobowym – 1017 (91,4%) [potrzeby – 1113, odstępnie od realizacji czwartej edycji kursu z uwagi na zwiększoną liczbę policjantów kierowanych na SZP, kurs realizowany wyłącznie w CSP w Legionowie];
- w zakresie udzielania pierwszej pomocy – 645 (59,6%) [potrzeby – 1113];
- dla policjantów służby kryminalnej wykonujących czynności dochodzeniowo-śledcze – 611 (100%) [potrzeby – 611, odstępnie od realizacji trzech edycji kursu z uwagi na zwiększoną liczbę policjantów kierowanych na SZP, kurs realizowany tylko w SP w Pile];
- dla policjantów komórek służby kryminalnej wykonujących czynności operacyjno-rozpoznawcze – 543 (100%) [potrzeby – 543, odstępnie od realizacji trzech edycji kursu z uwagi na zwiększoną liczbę policjantów kierowanych na SZP, kurs realizowany tylko w SP w Pile].

BKSiOP KGP wskazało ponadto 13 kursów specjalistycznych, na które w 2019 r. zgłoszono 1708 osób, ale ich realizacja – według stanu na 30 czerwca 2019 r. – nie została zaplanowana. Wynikało to m.in. z małego zapotrzebowania uniemożliwiającego utworzenie grupy szkoleniowej (cztery przypadki). W odniesieniu do pięciu kursów, według oświadczenia jednostek szkoleniowych, po korekcie planów z czerwca 2019 r., w II połowie roku zaistnieje możliwość przeszkolenia 140 osób z 1527 (9,2% zgłaszających potrzeby).

W 2018 r. tylko w odniesieniu do dwóch ze 120 zrealizowanych przedsięwzięć szkoleniowych zaspokojono potrzeby w 100%, w odniesieniu do 35 kursów (29%) zaspokojenie potrzeb wyniosło powyżej 80%. W przypadku pozostałych 83 kursów (69,2%) potrzeby szkoleniowe zostały zaspokojone w poniżej 80%.

W I poł. 2019 r. na 75 przeprowadzonych kursów specjalistycznych w przypadku trzech (4%) potrzeby zaspokojone zostały w ponad 80%, a w jednym przypadku na poziomie 100%.

W opinii Komendanta Głównego Policji: *Zaspokojenie potrzeb na danym kursie już na poziomie 80% wskazuje na zaplanowanie działalności szkoleniowej w sposób optymalny.*

W okresie objętym kontrolą organizacja szkolenia i doskonalenia zawodowego centralnego w Policji realizowana była na podstawie rocznych planów jednostek szkoleniowych sporządzanych przez komendantów WSPol, szkół Policji oraz Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi, tj. zgodnie z § 6 oraz § 53 rozporządzenia w sprawie odbywania szkoleń zawodowych i doskonalenia zawodowego. Projekty planów jednostek szkoleniowych uwzględniały wytyczne BKSiOP KGP, w szczególności: liczbę policjantów planowanych do skierowania na SZP we wskazanych terminach; realizację edycji SASW w pierwszej kolejności dla osób, które zaliczyły postępowanie kwalifikacyjne w poprzednim roku kalendarzo-

wym, ale nie zostały przyjęte na szkolenie; realizację kursów specjalistycznych określonych w Priorytetach Komendanta Głównego Policji na lata 2016–2018, planach działalności Komendanta Głównego Policji oraz planach działalności Komendy Głównej Policji. Po analizie stanowisk do przedstawianych projektów, opracowywanych w Wydziale Rozwoju Zasobów Ludzkich/Wydziale Koordynacji Doboru i Szkolenia BKSiOP KGP, plany dla poszczególnych jednostek zatwierdzał dyrektor Biura. Dokonując podziału zidentyfikowanych potrzeb szkoleniowych w zakresie poszczególnych kursów specjalistycznych pomiędzy jednostki szkoleniowe, Dyrektor BKSiOP KGP uwzględniał zapisy tzw. decyzji programowych dotyczące jednostek realizujących poszczególne kursy i liczebność grup szkoleniowych.

Plany szkoleń
szkół Policji
były nierzetelnie
przygotowywane
i zatwierdzane
z opóźnieniem względem
terminów określonych
rozporządzeniem MSWiA

Zgodnie z § 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie odbywania szkoleń i doskonalenia zawodowego w Policji plany szkoleń podlegały zatwierdzeniu do 10 grudnia roku poprzedzającego realizację szkoleń. Z przedstawionej NIK dokumentacji 12 planów szkoleń na lata 2018 i 2019 wynika, że żaden plan nie został zatwierdzony we wskazanym terminie (np. w 2017 r. plan dla SP w Katowicach datowany był na 19 grudnia, w 2018 r. dla CSP w Legionowie na 18 grudnia oraz dla SP w Słupsku na 21 grudnia).

NIK ustaliła, że przyczyną przedstawionej zwłoki były nieprawidłowości w przedstawianych przez jednostki szkoleniowe projektach planów, co skutkowało odsyłaniem niezatwierdzonej dokumentacji planistycznej wraz z uwagami, w celu jej skorygowania.

Zgodnie z § 7 ust. 1 ww. rozporządzenia w okresie objętym kontrolą kierownicy jednostek szkoleniowych dokonywali, w uzgodnieniu z Dyrektorem BKSiOP KGP, korekt sporządzonych przez nich planów. NIK ustaliła, że korekty wynikały przede wszystkim z liczby osób przyjętych do służby w Policji w danym terminie i skierowanych na SZP, bieżącej modyfikacji potrzeb szkoleniowych oraz wykorzystania bazy kwaterunkowej i zaplecza logistycznego jednostek szkoleniowych na inne potrzeby, jak np. w SP w Katowicach w 2018 r. na czas pobytu związków taktycznych podczas operacji policyjnej COP 24. Łącznie na 31 grudnia 2018 r. (po ostatniej korekcie) planowano przeszkolić o 518 osób (3,3%) więcej w stosunku do zatwierdzonych planów doskonalenia zawodowego centralnego dla wszystkich sześciu jednostek szkoleniowych na 2018 r.¹⁰⁴

NIK zwraca uwagę na fakt, że dodatni bilans korekt planów doskonalenia zawodowego centralnego w 2018 r. wynikał głównie z wprowadzenia decyzją nr 94 Komendanta Głównego Policji z dnia 17 marca 2018 r. nowego programu kursu specjalistycznego w zakresie obsługi ręcznych mierników prędkości, czego wynikiem było zaplanowanie do przeszkolenia na 120 edycjach łącznie 1825 osób w CSP w Legionowie oraz SP w Katowicach.

¹⁰⁴ W bilansie korekt uwzględniono także kursy wycofane i wprowadzone decyzjami Komendanta Głównego oraz dwa kursy, które realizowane były w WSPol w systemie elektronicznego kształcenia na odległość (łącznie +1706 osób).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Po korekcie z 10 czerwca 2019 r. łączna liczba osób planowanych do przeszkolenia spadła w stosunku do planów z grudnia z 2018 r. z 14 064 do 11 031 osób (o 21,6%).

Z wyjaśnień Komendanta Głównego Policji wynikało, że zbyt małe możliwości prowadzenia przedsięwzięć w zakresie doskonalenia zawodowego centralnego wynika z obciążenia jednostek szkoleniowych szkoleniem zawodowym podstawowym.

Liczba policjantów planowanych do przeszkolenia w ramach SZP po korekcie z 10 czerwca, była wyższa o 842 osoby w stosunku do planu z 10 grudnia 2018 r.

SZP ukończyło w 2018 r. 3.290 funkcjonariuszy (w tym 1337 skierowanych w poprzednim roku) oraz 2149 policjantów w I poł. 2019 r. (wszyscy skierowani zostali w 2018 r.). Na SASW w 2018 r. skierowanych zostało 644 policjantów, a ukończyło je 448 funkcjonariuszy (z czego 133 rozpoczęło szkolenie dla absolwentów szkół wyższych w 2017 r.), w I poł. 2019 r. odpowiednio: 368 i 412 policjantów (z czego 320 skierowanych w 2018 r.). Na egzamin oficerski w 2018 r. skierowanych zostało 446 absolwentów SASW, a zdało go – 385 funkcjonariuszy. Ponadto oficerami Policji zostało w 2018 r. 442 absolwentów studiów wyższych na WSPol (z 464). W I poł. 2019 r. oficerami po SASW zostało 405 funkcjonariuszy (po studiach 68), a skierowanych zostało 412 (po WSPol – 71).

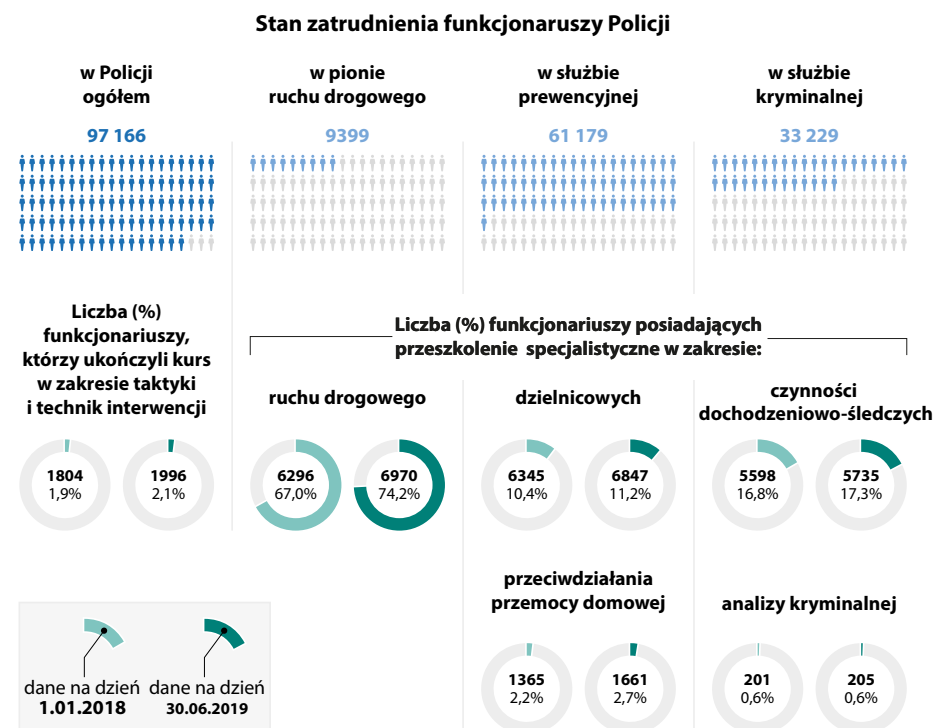
W ramach doskonalenia zawodowego centralnego na kursy specjalistyczne skierowanych zostało w 2018 r. 15 552 funkcjonariuszy, a ukończyło je 15 578 funkcjonariuszy¹⁰⁵, w tym 459 skierowanych w 2017 r. W I poł. 2019 r. skierowanych na kursy specjalistyczne zostało 4469 policjantów, a ukończyło je 4500, z czego 261 rozpoczęło zajęcia już w 2018 r. Inne przedsięwzięcia w ramach doskonalenia zawodowego centralnego w 2018 r. ukończyło 3125 funkcjonariuszy, a w I poł. 2019 r. – 1238.

¹⁰⁵ W tym tzw. kursów kontyngentowych. Różnica w odniesieniu do Sprawozdania z działalności szkoleniowej wynika z uwzględnienia przez SP w Pile 57 funkcjonariuszy, absolwentów kursu specjalistycznego dla policjantów służby kryminalnej wykonujących czynności dochodzeniowo-śledcze realizowanego w sierpniu-listopadzie 2018 r., którzy do egzaminu kończącego kurs przystąpili w styczniu 2019 r., ale zostali wykazani w sprawozdaniu za 2018 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 8

Przeszkolenie specjalistyczne policjantów w wybranych służbach



Źródło: Opracowanie danych NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

**Zróźnicowany
poziom wyszkolenia
specjalistycznego
w wybranych
służbach Policji**

Według stanu na 1 stycznia 2018 r. na 9399 funkcjonariuszy w pionie ruchu drogowego 6296 (67%) legitymowało się ukończeniem kursu specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego. Na 1 stycznia 2019 r. na 9288 policjantów w tym pionie 6618 (71,3%) posiadało przeszkolenie w ww. zakresie.

W służbie prewencyjnej, wg stanu na 1 stycznia 2018 r., na 61 179 funkcjonariuszy 6345 (10,4%) miało ukończony kurs specjalistyczny dla dzielnicowych, na 1 stycznia 2019 r. odsetek przeszkolonych wzrósł o 0,5 punktu procentowego (przeszkolenie posiadało 6669 funkcjonariuszy na 61 090 ogółem w służbie prewencyjnej). Kurs specjalistyczny z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie 1 stycznia 2018 r. miało ukończonych 1365 policjantów prewencji, a rok później 1687 (wzrost o 23,6%).

W służbie kryminalnej na 33 229 funkcjonariuszy 1 stycznia 2018 r. 5598 (16,8%) było po kursie specjalistycznym dla policjantów służby kryminalnej wykonujących czynności dochodzeniowo-śledcze, a 201 (0,6%) po kursie specjalistycznym z zakresu operacyjnej analizy kryminalnej. Na 1 stycznia 2019 r. dane w zakresie przeszkolenia kształtowały się odpowiednio: 33 176 ogółem funkcjonariuszy w służbie kryminalnej, 5735 (17,3%) oraz 205 (0,6%) po ww. kursach specjalistycznych. Po kursie specjalistycznym z zakresu taktyki i technik interwencji 1 stycznia 2018 r. było 1804 policjantów (1,8% ogółu funkcjonariuszy Policji), a rok później przeszkolenie to posiadało 1980 funkcjonariuszy (2%).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ponadto w jednostkach organizacyjnych Policji realizowane były w badanym okresie na podstawie programów doskonalenia zawodowego lokalnego opracowanych w komórkach organizacyjnych KGP (na polecenie Komendanta Głównego lub z własnej inicjatywy) jednolite w całej formacji szkolenia grup odbiorców w zakresie m.in. ochrony danych osobowych, profilaktyki zagrożeń w miejscu pracy/służby, praw człowieka i przeciwdziałania stosowaniu tortur, posługiwania się paralizatorem elektrycznym, w których uczestniczyło od kilkuset do kilkudziesięciu tysięcy osób.

Wydawane corocznie przez Dyrektora BKSiOP KGP Wytyczne w sprawie określenia zakresu, zasad i przebiegu szkolenia strzeleckiego oraz trybu i organizacji sprawdzianów strzeleckich obligowały każdego funkcjonariusza Policji do zaliczenia strzelań programowych. Na podstawie informacji o realizacji doskonalenia zawodowego lokalnego policjantów w zakresie wyszkolenia strzeleckiego NIK ustaliła, iż wskaźnik udziału policjantów w strzelaniach wynosił:

Niska frekwencja funkcjonariuszy Komendy Głównej Policji w strzelaniach programowych

a) w I półroczu 2018 r. dla strzelań z broni palnej krótkiej:

- dla strzelań statycznych 88,6%, w tym w KGP 88%,
- dla strzelań szybkich 88,5%, w tym w KGP 88%,
- dla strzelań dynamicznych 87,3%, w tym w KGP 84,6%,
- dla strzelań sytuacyjnych 87,6%, w tym w KGP 84,4%.

Najniższy wskaźnik udziału funkcjonariuszy przystępujących do wybranych strzelań programowych z broni krótkiej odnotowano w KWP w Białymstoku (od 75,1% do 75,5% w zależności od rodzaju strzelań), KWP w Olsztynie (od 65% do 79,7%), KWP we Wrocławiu (od 75,2% do 83,8%) oraz w KWP w Gdańsku (od 74,1% do 80,9%).

b) w II półroczu 2018 r. dla strzelań z broni palnej krótkiej:

- dla strzelań statycznych 90%, w tym w KGP 88,9%,
- dla strzelań szybkich 90% w tym w KGP 88,9%,
- dla strzelań dynamicznych 89,7%, w tym w KGP 86,7%
- dla strzelań sytuacyjnych 89,3%, w tym w KGP 86,7%.

Najniższy wskaźnik udziału funkcjonariuszy przystępujących do wybranych strzelań programowych z broni krótkiej odnotowano w KWP w Białymstoku (74,7%), KWP w Olsztynie (76,8%), KWP we Wrocławiu (80,1%) oraz w KWP w Gdańsku (83%).

c) w I półroczu 2019 r. dla strzelań z broni palnej krótkiej:

- dla strzelań statycznych 90,3%, w tym w KGP 89,7%,
- dla strzelań szybkich 90,3%, w tym w KGP 89,7%,
- dla strzelań dynamicznych 89,5%, w tym w KGP 86,5%
- dla strzelań sytuacyjnych 89,2%, w tym w KGP 86,5%.

Najniższy wskaźnik udziału funkcjonariuszy przystępujących do wybranych strzelań programowych z broni krótkiej odnotowano w KWP w Gorzowie Wlkp. (78%), KWP w Białymstoku (82%) oraz w KWP we Wrocławiu (82%).

Przedsięwzięcia dyscyplinarne podejmowane wobec funkcjonariuszy nieuczestniczących w wymaganych szkoleniach strzeleckich

Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego Policji wyjaśnił, że kierownicy jednostek organizacyjnych Policji/komórek organizacyjnych KGP, wobec podległych policjantów, którzy nie przystąpili do zajęć z zakresu wyszkolenia strzeleckiego podejmowali działania, przede wszystkim przeprowadzano rozmowy instruktażowe¹⁰⁶ oraz rozmowy dyscyplinujące¹⁰⁷. Nieprzystąpienie policjantów do wyszkolenia strzeleckiego było również uwzględniane przy sporządzaniu opinii służbowej, o której mowa w rozporządzeniu Ministra SWiA w sprawie opiniowania służbowego policjantów¹⁰⁸.

Niska frekwencja funkcjonariuszy w szkoleniu w zakresie sprawności fizycznej

Na podstawie art. 61a ustawy o Policji policjanci zobowiązani byli do utrzymania sprawności fizycznej zapewniającej wykonywanie zadań służbowych, w szczególności poprzez udział w doskonaleniu zawodowym. Sprawność fizyczna funkcjonariuszy oceniana była raz w roku za pomocą testu sprawności fizycznej.

NIK ustaliła, że w badanym okresie w jednostkach organizacyjnych Policji zrealizowano: w 2018 r. 7485 przedsięwzięć (77 014 godz.) z zakresu sprawności fizycznej oraz taktyki i techniki interwencji, w tym w KGP pięć przedsięwzięć (1371 godz.) oraz w I poł. 2019 r. 4263 przedsięwzięcia (44 726 godz.), w tym w KGP dwa przedsięwzięcia (18 godz.).

Wyniki testu zapisywane były w protokołach z przeprowadzenia testu sprawności fizycznej oraz wyników i ocen uzyskanych w danym roku przez policjantów pełniących służbę w jednostce organizacyjnej Policji, sporządzanych przez komisje realizujące testy. Według Informacji z realizacji doskonalenia zawodowego lokalnego policjantów w zakresie sprawności fizycznej, taktyki i technik interwencji oraz testu sprawności fizycznej, w 2018 roku do przystąpienia do testu sprawności fizycznej w Policji zobowiązanych było 88 361 policjantów, do testu przystąpiło 73 286 funkcjonariuszy, co stanowiło 82,9% (dla porównania 83,3% w 2017 r., 84,4% w 2016 r.) Najniższą frekwencję odnotowano w Komendzie Stołecznej Policji (66,1%). Test zaliczyło 73 252 funkcjonariuszy Policji tj. 99,9% (taki sam wskaźnik odnotowano w 2017 r.). Średnia ocen wyniosła 3,7 (jak w 2017 r.). W ww. informacji jako przyczynę uniemożliwiająca przystąpienie do testu wymieniono przede wszystkim „zwolnienia lekarskie”.

W Informacji z realizacji doskonalenia zawodowego lokalnego policjantów z zakresu sprawności fizycznej wskazano kierunki działań na 2019 r. mające na celu zwiększenie udziału funkcjonariuszy w doskonaleniu zawodowym lokalnym w zakresie sprawności fizycznej, m.in.:

- monitorowanie realizacji procesu doskonalenia zawodowego lokalnego policjantów z zakresu sprawności fizycznej, na podstawie analizy danych;

¹⁰⁶ Realizowane na podstawie § 11 zarządzenia nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji (Dz. Urz. KGP poz. 99 ze zm.).

¹⁰⁷ Rozmowy dyscyplinujące prowadzono na podstawie art. 132 ust. 4b ustawy o Policji.

¹⁰⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów (Dz.U. z 2013 r. poz. 883, ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- zobowiązanie kierowników jednostek organizacyjnych Policji/komórek organizacyjnych KGP do podjęcia działań mających na celu zwiększenie wskaźnika udziału funkcjonariuszy w teście sprawności fizycznej;
- uwzględnienie przy planowaniu terminów realizacji testu sprawności fizycznej policjantów w 2019 r., umożliwienie przystąpienia do testu funkcjonariuszom, którzy uzyskali wynik negatywny.

Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego Policji wyjaśnił, że kierownicy jednostek organizacyjnych Policji/komórek organizacyjnych KGP, wobec podległych policjantów, którzy nie przystąpili do testu sprawności fizycznej stosowali środki dyscyplinujące. Ponadto dodał, iż kwestie nieprzystąpienia policjantów do testów sprawności fizycznej miało wpływ na opiniowanie służbowe policjantów oraz znajdowało odzwierciedlenie w realizowanym w jednostkach organizacyjnych Policji systemie motywacyjnym wynikającym z art. 87 ust. 1, 2 ustawy o Policji oraz w rozporządzeniu Ministra SWiA w sprawie nagród i zapomóg dla policjantów¹⁰⁹ a także w rozporządzeniu Ministra SWiA w sprawie trybu postępowania przy udzielaniu wyróżnień policjantów¹¹⁰.

Według stanu na 30 czerwca 2019 r. uprawnienia do prowadzenia pojazdów uprzywilejowanych posiadało 56 852 funkcjonariuszy Policji. Liczba funkcjonariuszy wykonujących na co dzień funkcję kierowcy, wg stanu na 30 czerwca 2019 r. wynosiła ogółem 49 797. Doskonalenie zawodowe w prowadzeniu pojazdów uprzywilejowanych skierowane było do funkcjonariuszy, którzy w ramach zadań służbowych wykorzystywali pojazdy służbowe, jako pojazdy uprzywilejowane.

Szkolenie w zakresie prowadzenia pojazdów uprzywilejowanych

W okresie objętym kontrolą zagadnienia dotyczące prowadzenia pojazdów uprzywilejowanych występowały w ramach:

- szkolenia zawodowego podstawowego w ramach jednostki modułowej JM05 Podejmowanie działań wobec uczestników ruchu drogowego,
- kursu specjalistycznego w zakresie kierowania pojazdami uprzywilejowanymi, z wykorzystaniem symulatora,
- kursu specjalistycznego dla policjantów ruchu drogowego w zakresie kierowania motocyklem szosowym,
- innych przedsięwzięć realizowanych w ramach doskonalenia zawodowego centralnego oraz lokalnego.

W zależności od przedsięwzięcia warunkiem uczestnictwa w doskonaleniu zawodowym w tym zakresie było m.in. posiadanie prawa jazdy kat. B lub w przypadku kursu dla policjantów ruchu drogowego w zakresie kierowania motocyklem szosowym – posiadanie prawa jazdy kat. A, zezwolenie do kierowania pojazdami uprzywilejowanymi, dodatkowe ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej obejmujące szkody powstałe podczas realizacji zajęć.

¹⁰⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 września 2014 r. w sprawie nagród i zapomóg dla policjantów oraz tworzenia funduszu nagród i zapomóg dla policjantów (Dz. U. poz. 1314, ze zm.).

¹¹⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw wewnętrznych i Administracji z dnia 18 listopada 2003 r.

Szkolenie w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego

Ponadto na doskonalenie zawodowe lokalne przeprowadzone w garnizonie opolskim kierowano funkcjonariuszy oraz pracowników Policji, którzy byli sprawcami kolizji lub odpowiadali za powstanie szkód w służbowym sprzęcie transportowym.

W badanym okresie przeszkolenie dla kierujących pojazdami uprzywilejowanymi odbyło łącznie 54 905 funkcjonariuszy, z czego w 2018 r. 49 610 funkcjonariuszy, w tym ramach szkolenia zawodowego podstawowego 5647 policjantów, a w I poł. 2019 r. – 5295 funkcjonariuszy w tym w ramach SZP – 2147 policjantów.

Doskonalenie zawodowe w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego (z wyłączeniem broni palnej) realizowano w jednostkach szkoleniowych Policji w ramach doskonalenia centralnego. Wyżej wymienione przedsięwzięcia skierowane były m.in. dla policjantów:

- pełniących służbę na stanowiskach dzielnicowych, w komórkach organizacyjnych do spraw nieletnich i patologii;
- służby prewencyjnej lub służby kryminalnej, którzy wykonując zadania służbowe, prowadzą czynności z udziałem nieletnich;
- pełniących służbę w komórkach konwojowych;
- pełniących służbę w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia;
- pełniących służbę w komórkach organizacyjnych Policji właściwych do spraw ruchu drogowego.

W okresie objętym kontrolą przeszkolenie w zakresie uprawnień i stosowania środków przymusu bezpośredniego (z wyłączeniem broni palnej) odbyło łącznie 3792 funkcjonariuszy, z czego: w 2018 r. – 3149 policjantów (w tym w KGP trzech), a w I poł. 2019 r. – 643 policjantów (w KGP żaden).

Ponadto w ramach doskonalenia lokalnego w zakresie uprawnień i stosowania środków przymusu bezpośredniego (taktyka i techniki interwencji) przeszkolonych zostało w I poł. 2018 r. 58 054 funkcjonariuszy (w tym w KGP 1553 policjantów), w II poł. 2018 r. 53 410 funkcjonariuszy (w KGP 984), w I poł. 2019 r. 56 938 funkcjonariuszy (w KGP 1584).

Działania Koordynatora Ratownictwa Medycznego Policji

Komendant Główny wyznaczył Koordynatora RM Policji decyzją Nr 108 z dnia 12 maja 2017 r.¹¹¹

Na podstawie § 9 ust. 3 rozporządzenia Ministra SWiA i Ministra ON w sprawie kpp, zadania wojewódzkiego koordynatora ratownictwa medycznego Policji wykonuje Koordynator RM Policji.

W odniesieniu do koordynatorów ratownictwa medycznego szkół Policji, w okresie objętym kontrolą, obowiązywała decyzja nr 170 KGP w sprawie wyznaczenia koordynatorów ratownictwa medycznego szkół policyjnych.

Zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia w sprawie szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy, Koordynator RM Policji sporządził i przedstawił do zaopiniowania Koordynatorowi RM MSWiA

w sprawie szczegółowego trybu postępowania przy udzielaniu wyróżnień policjantów (Dz. U. poz. 1932 ze zm.).

¹¹¹ Niepublikowana.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

plany szkoleń dla policjantów recertyfikujących uprawnienia do wykonywania zadań związanych z udzielaniem kwalifikowanej pierwszej pomocy w 2018 i 2019 r.

NIK zwraca uwagę na fakt, że w ww. planach zawarto wyłącznie kursy przygotowujące policjantów do recertyfikacji uprawnień do wykonywania zadań związanych z udzielaniem kwalifikowanej pierwszej pomocy. Nie uwzględniono w nich szkoleń z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy w myśl przepisów powołanego wyżej rozporządzenia.

Komendant Główny wyjaśnił, że Policja nie była organizatorem i podmiotem szkolącym, który realizował szkolenia w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy w myśl przepisów rozporządzenia w sprawie szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy. W corocznych Planach szkoleń z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy przekazywanych do akceptacji Koordynatorowi RM MSWiA oraz zatwierdzonych przez Komendanta Głównego Policji ujmowane były inicjatywy własne Policji, przedsięwzięcia, które realizowane były przez Policję, a nie przez podmioty zewnętrzne, czyli kursy specjalistyczne dla policjantów recertyfikujących uprawnienia do wykonywania zadań związanych z udzielaniem kwalifikowanej pierwszej pomocy.

W okresie objętym kontrolą Policja korzystała z usług 47 podmiotów zewnętrznych, które realizowały to szkolenie.

W ramach doskonalenia zawodowego centralnego w CSP w Legionowie oraz w SP w Słupsku realizowany był kurs specjalistyczny dla Policjantów recertyfikujących uprawnienia do wykonywania zadań związanych z udzielaniem kwalifikowanej pierwszej pomocy. W decyzji nr 226 z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie programu nauczania na ww. kursie¹¹² Komendant Główny określił m.in. cel kursu, kryteria formalne, jakim muszą odpowiadać kandydaci, system prowadzenia kursu, czas trwania i organizację zajęć, zakres tematyczny oraz system oceniania. Celem kursu było przygotowanie funkcjonariuszy/pracowników Policji do egzaminu potwierdzającego posiadanie tytułu ratownika kwalifikowanej pierwszej pomocy.

Egzamin potwierdzający posiadanie tytułu ratownika w ramach przedsięwzięć organizowanych przez poszczególne jednostki organizacyjne Policji (doskonalenie lokalne) poprzedzany był warsztatami szkoleniowymi, realizowanymi zgodnie z programem opracowanym przez Koordynatora RM Policji lub na podstawie indywidualnych programów opracowanych przez jednostkę organizacyjną Policji, a następnie zatwierdzanych przez Koordynatora. W okresie objętym kontrolą pozytywny wynik egzaminu potwierdzający posiadanie tytułu ratownika kwalifikowanej pierwszej pomocy uzyskało 2546 funkcjonariuszy Policji/ pracowników Policji, z czego 1474 w 2018 r. oraz 1072 w I poł. 2019 r.

Zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia w sprawie szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy, Koordynator RM Policji sporządził i przedstawił do akceptacji Komendantowi Głównemu Policji roczne sprawozdanie z realizacji w 2018 r. planu szkoleń. Zaakceptowane

Policja nie była organizatorem i podmiotem szkolącym, który realizował szkolenia w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy

W okresie objętym kontrolą pozytywny wynik egzaminu potwierdzający posiadanie tytułu ratownika kwalifikowanej pierwszej pomocy uzyskało 2546 funkcjonariuszy i pracowników Policji

¹¹² Dz. Urz. KGP poz. 32.

sprawozdanie przekazał następnie do zatwierdzenia Koordynatorowi RM MSWiA. W badanym okresie szkolenie w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy odbyło 1096 funkcjonariuszy i pracowników Policji, z czego: w 2018 r. 861 funkcjonariuszy i pracowników Policji (w KGP – 30) oraz w I poł. 2019 r. – 235 (15 w KGP).

Inne niż Policja służby, w szerokim zakresie korzystały z infrastruktury szkoleniowej Policji realizując w jej obiektach przedsięwzięcia dla własnych funkcjonariuszy. I tak, w 2018 r. w takich szkoleniach wzięło udział, wg informacji z jednostek szkoleniowych, łącznie 1872 funkcjonariuszy, w tym 1152 (61,5% ogółu) przedstawicieli Krajowej Administracji Skarbowej, 232 funkcjonariuszy Żandarmerii Wojskowej oraz 160 – Straży Granicznej). Prowadzenie współpracy szkoleniowej na szczeblu międzynarodowym umożliwiały m.in. umowy międzynarodowe zawierane na szczeblu rządowym oraz zawierane na szczeblu Komendanta Głównego Policji oraz komendantów jednostek szkoleniowych porozumienia z podmiotami zagranicznymi np. w formie deklaracji o współpracy. Na podstawie regulaminu Komendy Głównej Policji¹¹³ każde z biur, w zakresie swojej właściwości merytorycznej, odpowiadało za współpracę z krajowymi i międzynarodowymi podmiotami. Z tym, że koordynacja współpracy z podmiotami zagranicznymi w ramach CEPOL¹¹⁴ odbywała się w ramach Jednostki Krajowej ds. CEPOL, funkcjonującej w strukturze BMWP KGP.

Tematyka zajęć prowadzonych w oparciu o programy szkolenia zawodowego umożliwia właściwe przygotowanie policjantów, w podstawowym zakresie, do realizacji ustawowych zadań Policji

W trakcie kontroli pozyskano w kontrolowanych jednostkach szkoleniowych Policji i poddano szczegółowej, systemowej analizie przez kontrolerów i powołanych biegłych¹¹⁵ dokumentację szkoleniową, w tym programy szkolenia, dzienniki lekcyjne, konspekty wykładów, zakresy obowiązków absolwentów kursów szkoleniowych oraz inną dokumentację.

W wyniku analizy przedłożonych dokumentów, NIK stwierdziła, że tematyka zajęć prowadzonych w oparciu o programy szkolenia zawodowego umożliwiała właściwe przygotowanie policjantów, w podstawowym zakresie, do realizacji ustawowych zadań Policji.

Istniejący proces szkolenia podstawowego i jego realizacja przez szkoły policyjne jest na dobrym poziomie (odpowiednia kadra dydaktyczna, baza szkoleniowa). Proces ten był okresowo modyfikowany na podstawie podejmowanych na bieżąco działań sprawdzających. W opinii NIK, większy nacisk należałoby jednakże położyć na wykorzystanie w procesie dydaktycznym doświadczonych policjantów „liniowych” i wykorzystanie doświadczenia zawodowego emerytów policyjnych, tak jak to jest praktykowane np. w Francji, czy USA.

Państwowa Straż Pożarna

Zasady kierowania nowo przyjętego strażaka PSP na szkolenie podstawowe w zawodzie strażak

W okresie objętym kontrolą, jako wskaźnik efektywności działania przyjęto w PSP, że czas oczekiwania osoby przyjętej do służby na kształcenie w zawodzie strażak nie powinien przekroczyć 90 dni od daty przyjęcia do służby. Wskaźnik ten został określony w dokumencie pt. „Cele i kierunki

¹¹³ Zarządzenie nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP poz. 13, ze zm.).

¹¹⁴ Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania.

¹¹⁵ Patrz przypis nr 32 na str. 29.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

działania Państwowej Straży Pożarnej i krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na rok 2014”, w którym w punkcie 5, jako cel operacyjny pn. „Zwiększenie liczby osób przygotowanych do wykonywania zawodu strażak” wskazano go, jako „kryterium satysfakcji”.

Miernik ten, ujmowany również w planach działalności Komendanta Głównego PSP na lata 2017 i 2019, określał procent strażaków przyjętych na szkolenie podstawowe w zawodzie strażak w czasie krótszym niż 90 dni od przyjęcia do służby. Planowana wartość miernika utrzymania optymalnej efektywności kształcenia w zawodzie strażak do osiągnięcia, na koniec każdego roku sprawozdawczego wynosiła 100%.

Komendant Główny PSP wyjaśnił, że wprowadzenie miernika „90 dni” związane było z uruchomieniem kształcenia w zawodzie strażak w nowej formule. Przesłanką było przygotowanie narzędzia pozwalającego na ocenę w skali roku oferty kształcenia w zawodzie strażak w odniesieniu do potrzeb PSP w tym zakresie. Jednocześnie jest to narzędzie uniemożliwiające właściwym przełożonym utrzymywanie powyżej 90 dni strażaków w służbie przygotowawczej przyjętych do jednostek organizacyjnych PSP bez skierowania na przedmiotowe szkolenie. Komendant podkreślił jednak, że podejmowane są działania skierowane na zminimalizowanie tego okresu.

W styczniu 2019 r. Biuro Szkolenia (BSz) KG PSP w ramach monitorowania procesu oczekiwania od momentu przyjęcia do służby przygotowawczej w PSP do czasu skierowania na szkolenie podstawowe w zawodzie strażak, ustaliło rzeczywiste czasy oczekiwania w 2018 r. w poszczególnych województwach. Z danych BSz KG PSP wynika, że na 969 strażaków przyjętych do służby, 132 (13,7%) oczekiwało dłużej niż 90 dni na rozpoczęcie szkolenia. Najdłużej na skierowanie na szkolenie czekali strażacy z województwa małopolskiego: na 95 strażaków przyjętych do służby, 38 (40%) oczekiwało na rozpoczęcie szkolenia powyżej 90 dni.

Na podstawie zgłoszeń jednostek terenowych PSP oraz zrealizowanych szkoleń, SP PSP w Bydgoszczy przedłożyła kontrolerom NIK wykaz funkcjonariuszy PSP, którzy zostali przyjęci na szkolenie zawodowe podstawowe w zawodzie „strażak” po 1 stycznia 2018 r. do tej Szkoły. Na podstawie analizy otrzymanej próby kontrolnej 626 osób ustalono, że czas oczekiwania osoby przyjętej do służby do skierowania na kształcenie w zawodzie strażak wynosił:

- do jednego miesiąca – 218 osób (34,8%),
- od jednego do dwóch miesięcy – 162 osoby (25,9%),
- od dwóch do trzech miesięcy – 154 osoby (24,6%),
- powyżej trzech miesięcy – 92 osoby (14,7%).

Średni czas oczekiwania od przyjęcia do służby w PSP do skierowania na kształcenie w zawodzie strażak wyniosła 51 dni.

Komendant Główny PSP wyjaśnił, że w roku 2018 wystąpiło duże zapotrzebowanie na realizację szkolenia podstawowego w zawodzie strażak, związane m.in. z pozyskaniem nowych etatów (490), fluktuacją kadry, odejściami na zaopatrzenie emerytalne, itp. Powyższe spowodowało w konsekwencji konieczność zaangażowania do prowadzenia szkoleń

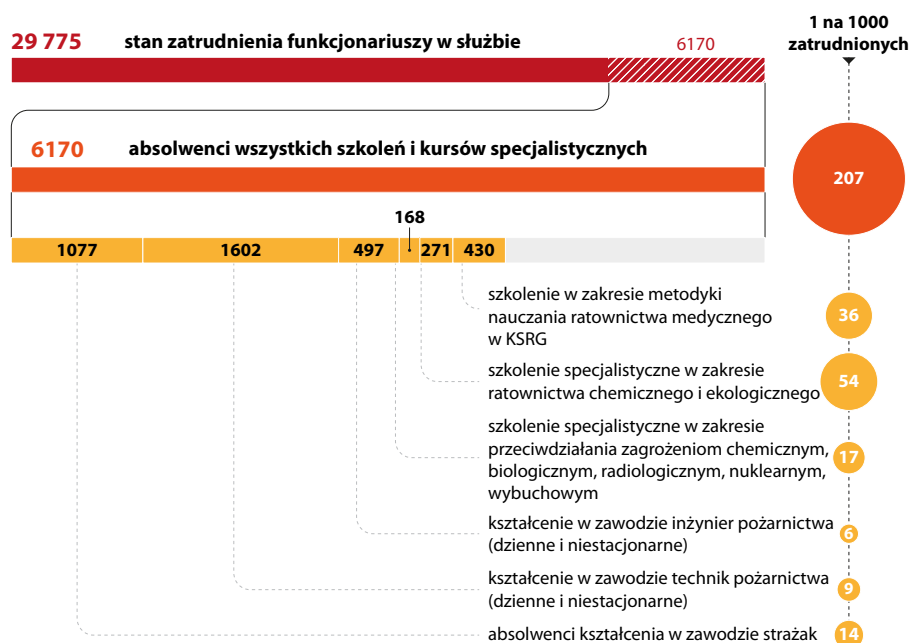
Czas oczekiwania nowo przyjętego strażaka PSP na szkolenie w zawodzie strażak

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Centralnej Szkoły PSP w Częstochowie i SA PSP w Krakowie i Poznaniu. Bardzo duże zapotrzebowanie wpłynęło także znacząco na procentowy miernik określający strażaków przyjętych na szkolenie podstawowe w zawodzie strażak w czasie krótszym niż 90 dni od przyjęcia do służby. W roku 2018 przedmiotowy miernik efektywności kształcenia w zawodzie strażak ukształtował się na poziomie ok. 84% i był o przeszło 12 pp. niższy niż mierniki z lat 2016 (95,2%) i 2017 (96,9%). W wyniku tego skupiono się przede wszystkim na możliwie największym poszerzeniu oferty szkoleniowej, mając na uwadze, że liczba miejsc na szkoleniu podstawowym w zawodzie strażak jest kluczowa w realizacji potrzeb szkoleniowych formacji.

Infografika nr 9

Aktywność szkoleniowa w Państwowej Straży Pożarnej



Źródło: Opracowanie danych NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

Ograniczenia w realizacji zadań służbowych nowo przyjętego strażaka PSP przed skierowaniem na szkolenie w zawodzie strażak

W wyniku kontroli ustalono, że w 2018 r. SP PSP w Bydgoszczy zrealizowała 14 edycji szkolenia podstawowego w zawodzie strażak, a w 2019 r. (stan na 25 października) zrealizowała sześć edycji, rozpoczęła pięć, a planowane do realizacji były jeszcze cztery. Ponadto w 2018 r. w CSP w Częstochowie, SA PSP w Krakowie oraz SA PSP w Poznaniu zrealizowały po cztery edycje przedmiotowego szkolenia, a w 2019 r. (stan na 25 października) ww. szkoły zrealizowały dwa szkolenia, a w trakcie realizacji miały sześć szkoleń.

W kwestii ograniczeń, w realizacji obowiązków służbowych, nowo przyjętych do służby strażaków, Komendant Główny PSP wyjaśnił, że osoba przyjęta do służby przygotowawczej i oczekująca na skierowanie na kształcenie w zawodzie strażak nie może wykonywać czynności ratowniczych oraz być włączana do stanu minimalnego jednostki ratowniczo-gaśniczej. Natomiast może wykonywać szereg innych czynności służbowych, tj. zapoznawać się ze sprzętem i jego konserwacją, specyfiką pracy w jednostce, pracami gospodarczymi, czynnościami organizacyjno-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

-kwatermistrzowskimi itp. oraz realizować zlecone zadania wskazane przez przełożonych, poznaje jednocześnie szczegóły służby w PSP.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że z przedstawionej wyżej analizy wynika, że 65% strażaków oczekiwało na skierowanie na szkolenie zawodowe podstawowe ponad 30 dni, w tym 40% strażaków – ponad 60 dni, a 15% – 3 miesiące i więcej. Biorąc pod uwagę znaczne ograniczenia w możliwości realizacji obowiązków służbowych, w szczególności brak możliwości udziału w działaniach ratowniczych, oraz fakt, że większość nowo przyjętych strażaków pełni służbę w jednostkach ratowniczo-gaśniczych, przyjęta jako satysfakcjonująca 90-dniowa, górna granica czasu oczekiwania na szkolenie podstawowe w zawodzie strażak, jest zbyt duża. NIK zwraca ponadto uwagę, że czas oczekiwania na szkolenie podstawowe w innych służbach podległych MSWiA był znacząco krótszy.

W 2018 r. skierowano na kształcenie w zawodzie strażak 901 funkcjonariuszy, a szkolenie to ukończyło 775 osób. Natomiast w I poł. 2019 r. skierowano na to szkolenie 341 osób, a ukończyło je 302 osoby.

Na kształcenie w zawodzie technik pożarnictwa skierowano w 2018 r. 278 osób (dwuletnie kształcenie stacjonarne), a kształcenie ukończyło 261 osób, natomiast w I półroczu 2019 r. – 272 osoby. Natomiast na kształcenie niestacjonarne skierowanych zostało w 2018 r. 509 osób, a ukończyło je 530 osób i 539 – w I połowie 2019 r.

Na kształcenie w zawodzie inżynier pożarnictwa skierowano w 2018 r. 90 osób (kształcenie stacjonarne – siedem semestrów). Kształcenie to ukończyło 89 osób w 2018 r. i 90 osób – w I półroczu 2019 r. Natomiast na kształcenie niestacjonarne skierowano w 2018 r. 204 osoby, z których kształcenie ukończyło 125 osób w 2018 r. i 193 w I połowie 2019 r. Na studia stacjonarne II stopnia (trzy semestry) w SGSP skierowano w 2018 r. pięciu funkcjonariuszy. Szkolenie to ukończyło 13 osób w 2018 r. i 13 osób w I półroczu 2019 r.

W ramach przeszkolenia przygotowującego do zajmowania stanowisk oficerskich w PSP (dwa semestry) skierowano w 2018 r. 90 osób, natomiast studia te ukończyło w 2018 r. 117 osób, a w I półroczu 2019 r. – 93 osoby. Na szkolenia specjalistyczne (28 rodzajów szkoleń) w 2018 r. skierowano 1900 funkcjonariuszy, z których szkolenia takie ukończyło 1835 funkcjonariuszy, natomiast w I połowie 2019 r. na szkolenia skierowano 923 funkcjonariuszy i tyle samo osób szkolenia te ukończyło. W ramach szkoleń specjalistycznych w okresie objętym kontrolą realizowano m.in:

- szkolenie specjalistyczne w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom chemicznym, biologicznym, radiologicznym, nuklearnym i wybuchowym, na którym w 2018 r. przeszkolono 137 funkcjonariuszy, a w I połowie 2019 r. – 31. Na 30 czerwca 2019 r. przeszkolenie takie posiadało 361 strażaków, a potrzeby szkoleniowe ustalono na 28 osób;
- szkolenie specjalistyczne w zakresie ratownictwa chemicznego i ekologicznego, na którym w 2018 r. przeszkolono 156 funkcjonariuszy, a w I połowie 2019 r. – 115. Na 30 czerwca 2019 r. przeszkolenie takie posiadało 380 strażaków, a potrzeby szkoleniowe ustalono na 86 osób;

Realizacja szkoleń
w zawodach: strażak,
technik pożarnictwa
i inżynier pożarnictwa

Realizacja
szkoleń oficerskich
i specjalistycznych

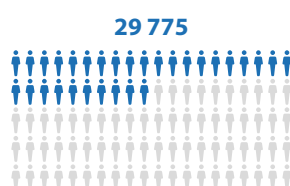
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- szkolenie specjalistyczne z zakresu bezpieczeństwa działań podczas katastrof budowlanych, na którym w 2018 r. przeszkolono 10 funkcjonariuszy, a w I połowie 2019 r. – 11. Na 30 czerwca 2019 r. przeszkolenie takie posiadało 21 strażaków, a potrzeby szkoleniowe ustalono na 36 osób;
- szkolenie ratowników wysokościowych ksrg, na którym w 2018 r. przeszkolono 16 funkcjonariuszy, a w I połowie 2019 r. – 12. Na 30 czerwca 2019 r. przeszkolenie takie posiadało 346 strażaków, a potrzeby szkoleniowe ustalono na 83 osoby.

Infografika nr 10

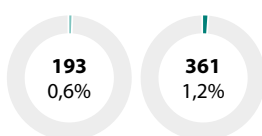
Szkolenie specjalistyczne strażaków PSP

Stan zatrudnienia funkcjonariuszy PSP

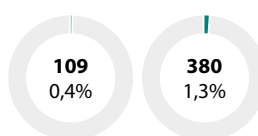


Liczba funkcjonariuszy posiadających przeszkolenie / kursy specjalistyczne w zakresie:

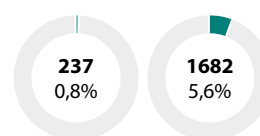
przeciwdziałania zagrożeniom chemicznym, biologicznym, radiologicznym, nuklearnym i wybuchowym



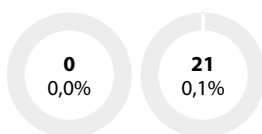
ratownictwa chemicznego i ekologicznego



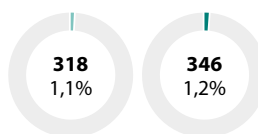
ratownictwa lodowego



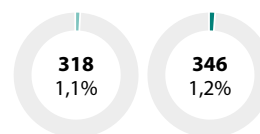
bezpieczeństwa działań podczas katastrof



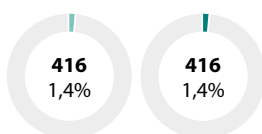
ratowników wysokościowych



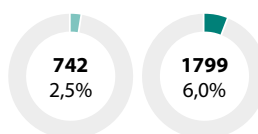
ratownictwa wysokościowego



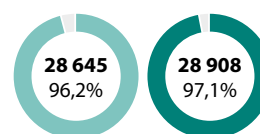
dla instruktorów PSP w zakresie współdziałania z Lotniczym Pogotowiem Ratunkowym



kierowania pojazdami uprzywilejowanymi



kwalifikowanej pierwszej pomocy



Źródło: Opracowanie danych NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ponadto w ramach szkolenia w zakresie podstawowym z ratownictwa lodowego, przeszkolono w 2018 r. 856 funkcjonariuszy, a w I połowie 2019 r. – 589. Na dzień 30 czerwca 2019 r. przeszkolenie w tym zakresie miało 1682 strażaków.

Szkolenie fizyczne (w tym testy sprawności fizycznej) we wszystkich jednostkach organizacyjnych PSP realizowane były na podstawie obowiązujących przepisów w tym zakresie¹¹⁶ oraz zgodnie z Zasadami organizacji doskonalenia zawodowego w PSP. Ponadto, do organizacji szkoleń fizycznych wykorzystywany był „Kalendarz imprez sportowych PSP, współorganizowanych przez KG PSP” na rok 2018 i 2019. Jak wynika z tych dokumentów, w 2018 r. zaplanowano 29, a w 2019 r. – 27 imprez sportowych PSP. Jak wyjaśnił Komendant Główny PSP Kalendarze imprez sportowych opracowywane są również dla poszczególnych województw i zatwierdzone przez komendantów wojewódzkich PSP.

Zgodnie z art. 42 ust 2a ustawy o Państwowej Straży Pożarnej strażak podlega okresowej ocenie sprawności fizycznej. Coroczna ocena sprawności fizycznej była obowiązkowa dla strażaków:

- w wieku do 55. roku życia;
- w wieku powyżej 55. roku życia, jeżeli brał bezpośredni udział w działaniach ratowniczych;
- w wieku powyżej 55. roku życia, na własną prośbę, mimo, że nie brał bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych.

NIK ustaliła, że w badanym okresie w jednostkach organizacyjnych PSP testowi sprawności fizycznej poddano 24 962 strażaków, z których test zaliczyło 24 326 osób (97,5%). W I połowie 2019 r. do testu przystąpiło 12 116 strażaków, a test zaliczyło 11 824 (97,6%). W testach nie brały udziału osoby, które miały przeciwwskazania zdrowotne potwierdzone w formie zaświadczenia lekarskiego.

Wyniki testu rejestrowane były w indywidualnych kartach oceny sprawności fizycznej strażaka PSP za dany rok, które przechowywane były przez komórkę organizacyjną właściwą do przeprowadzania oceny sprawności fizycznej, natomiast zbiorcze wyniki oceny sprawności fizycznej strażaków jednostki organizacyjnej PSP były przechowywane w komórce organizacyjnej właściwej do spraw kadrowych.

Jak wyjaśnił Komendant Główny PSP, każdy funkcjonariusz spełniający wymogi rozporządzenia jest zobligowany odbyć testy sprawności fizycznej na podstawie corocznego rozkazu kierownika jednostki organizacyjnej Państwowej Straży Pożarnej danego szczebla (komendanta wojewódzkiego PSP, komendanta powiatowego/miejskiego PSP, komendanta szkoły).

Okresowe oceny
sprawności fizycznej
strażaków

¹¹⁶ Rozporządzenie MSWiA z dnia 27 października 2005 r. w sprawie zakresu, trybu i częstotliwości przeprowadzania okresowych profilaktycznych badań lekarskich oraz okresowej oceny sprawności fizycznej strażaka Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2005 r. Nr 261, poz. 2191, ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie zadań z zakresu wychowania fizycznego realizowanych w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej oraz form organizacyjnych wychowania fizycznego i sposobu ich finansowania (Dz. U. Nr 128, poz. 730).

Konsekwencje niezaliczenia przez strażaka testu sprawności fizycznej

Ponadto Komendant Główny PSP wyjaśnił, że w obowiązujących przepisach prawa nie ma szczegółowych uregulowań dot. podejmowania działań wobec funkcjonariusza, który testu sprawności fizycznej nie zaliczył lub od udziału w teście się uchylił. Jednakże fakt niezaliczenia testu sprawności fizycznej, bądź uchylenia od udziału w teście ma bardzo często odzwierciedlenie w obniżeniu opinii służbowej strażaka (uwzględnia sprawność fizyczną). Z przepisów rozporządzenia Ministra SWiA w sprawie uposażenia strażaków PSP¹¹⁷ wynika, że niezaliczenie testu może nieść za sobą konsekwencje w postaci obniżenia dodatku służbowego. Ponadto niewykonanie rozkazu przełożonego niesie za sobą konsekwencje dyscyplinarne, zgodnie z ustawą o PSP.

Zgodnie z zasadami organizacji doskonalenia zawodowego w Państwowej Straży Pożarnej w celu utrzymania sprawności fizycznej strażaków pełniących służbę w codziennym rozkładzie czasu służby, zapewniającej wykonywanie przez nich zadań służbowych, przełożony powinien umożliwić strażakom uczestnictwo w zajęciach z wychowania fizycznego lub zajęciach sportowych w ramach służby w wymiarze min. dwóch godzin lekcyjnych w tygodniu.

Problemy KG PSP z bazą sportową

NIK stwierdziła, że okresie objętym kontrolą w KG PSP nie zapewniono strażakom obiektu sportowego, gdzie mogliby uczestniczyć w zajęciach wychowania fizycznego zgodnie z ww. zasadami. Problemy te próbowano bezskutecznie rozwiązać przy pomocy BOR/SOP.

Nabywanie uprawnień przez strażaków PSP do kierowania pojazdami uprzywilejowanymi

W PSP, wg stanu na 30 czerwca 2019 r., uprawnienia do prowadzenia pojazdów uprzywilejowanych posiadało 15 454 funkcjonariuszy. Potrzeby w zakresie doskonalenia techniki jazdy dla kierowców pojazdów uprzywilejowanych wynosiły 1820 osób.

Istotne zróżnicowanie programów szkolenia strażaków PSP w zakresie kierowania pojazdami uprzywilejowanymi realizowanych przez SP PSP w Bydgoszczy i CS PS w Częstochowie

Szkolenie na potrzeby wszystkich jednostek organizacyjnych PSP z zakresu doskonalenia techniki jazdy dla kierowców pojazdów uprzywilejowanych realizowały CS PSP w Częstochowie (od 2016 r.) oraz SP PSP w Bydgoszczy (od 2017 r.) Szkolenia te prowadzone były przy współudziale ośrodków doskonalenia techniki jazdy (ODTJ) i osób posiadających uprawnienia instruktora techniki jazdy.

Jak wyjaśnił Komendant Główny PSP, decyzja o uruchomieniu przedmiotowych szkoleń na bazie CS PSP w Częstochowie i SP PSP w Bydgoszczy została podjęta po konsultacjach prowadzonych w trybie roboczym z KG PSP. CS PSP w Częstochowie została wytypowana z uwagi na wskazanie jej w Programie rozwoju szkół i ośrodków szkolenia Państwowej Straży Pożarnej na lata 2015–2020, jako ośrodka na bazie, którego istnieje możliwość ewentualnej budowy ośrodka szkolenia kierowców pojazdów uprzywilejowanych oraz posiadanie przez CS PSP kontenera z symulatorem jazdy pojazdem pożarniczym Renault Midlum. Natomiast SP PSP w Bydgoszczy nawiązała współpracę z Polskim Związkiem Motorym w zakresie realizacji kursów doszkalających dla kierowców PSP. Pozostałych Szkół Aspirantów PSP nie wyznaczano do realizacji tego

¹¹⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lutego 2008 r. w sprawie uposażenia strażaków Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. 2018 r., poz.313 ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przedsięwzięcia, z uwagi na dużą liczbę przydzielonych już specjalizacji i dodatkowych obszarów tematycznych (SA PSP w Krakowie) oraz relatywnie wysoki koszt szkolenia w ODTJ (SA PSP w Poznaniu). Dodatkowo argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem była lokalizacja szkół PSP wyznaczonych do realizacji przedmiotowych szkoleń na terenie Polski. Takie rozwiązanie pozwala na obniżenie kosztów przejazdu na szkolenie.

Do ww. szkół PSP na przeszkolenie z zakresu doskonalenia techniki jazdy dla kierowców pojazdów uprzywilejowanych skierowano w 2018 r. 555 strażaków, a w I połowie 2019 r. – 502.

Przedmiotowe szkolenie oparte było o programy zatwierdzone przez komendantów tych szkół.

W wyniku kontroli NIK stwierdziła, że programy te różniły się między sobą w zakresie sposobu prowadzenia zajęć, używanych pomocy dydaktycznych, liczby godzin. W programie SP PSP w Bydgoszczy przewidziano osiem godzin nauczania (w tym cztery – teoria), a zajęcia praktyczne na torze manewrowym i płycie poślizgowej realizowano w wymiarze czterech godzin na samochodach ratowniczo-gaśniczych Szkoły (dopuszczano również możliwość udziału samochodów z własnych jednostek PSP), tj.:

- MAN TGM 280, GCBA 5/32, ciężki, 4x4;
- VOLVO FL4 XR3, GBA 2,5/30, średni, 4x2;
- RENAULT Midlum 300, GBA 2,7/30, średni, 4x2.

W programie CS PSP w Częstochowie przewidziano 13 godzin nauczania (w tym osiem – teoria i jedna godzina praktyki w symulatorze szkolenia kierowcy wozu pożarniczego), tj. o pięć godzin więcej niż w programie SP PSP w Bydgoszczy. Samochody używane podczas szkolenia kierowców pojazdów uprzywilejowanych na płycie poślizgowej w Ośrodku Doskonalenia Techniki nie były samochodami ratowniczo-gaśniczymi. Do jazdy używano samochody ciężarowe MAN TGL 12240 i TGM 12250.

Komendant CS PSP w Częstochowie wyjaśnił również, że dodatkowo podczas zajęć praktycznych kursu „Technika jazdy i manewrowania samochodem pożarniczym” prowadzonych w pierwszym dniu szkolenia na terenie CS PSP używany był samochód średni gaśniczy GBA Volvo 2,5/16 z pełnym zbiornikiem środka gaśniczego (woda). Jak wynika z analizy treści programu, działanie to nie zostało uwzględnione w planie szkolenia i zakresie tematycznym szkolenia.

Komendant Główny PSP wyjaśnił, że programy tego szkolenia zostały dostosowane do możliwości organizacyjnych szkół, dlatego są zorganizowane w różny sposób. Przyczyną takiego stanu rzeczy był fakt, że wpływ na organizację procesu szkolenia miał nie tylko sam organizator, ale również podmiot zewnętrzny (ODTJ), który fizycznie to szkolenie realizował. W toku prowadzonych uzgodnień, w przypadku SP PSP w Bydgoszczy, ODTJ zaakceptował realizację zajęć praktycznych przy wykorzystaniu samochodów ratowniczo-gaśniczych PSP, natomiast w przypadku CS PSP w Częstochowie, ODTJ zastrzegł, że szkolenie praktyczne będzie odbywało się na płycie poślizgowej

Istotne różnicowanie programów szkolenia strażaków PSP w zakresie kierowania pojazdami uprzywilejowanymi realizowanych przez SP PSP w Bydgoszczy i CS PS w Częstochowie

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w Ośrodku Doskonalenia Techniki na samochodach ciężarowych należących do ODTJ. W związku z powyższym w CS PSP w Częstochowie, pojawiła się potrzeba uzupełnienia treści programowych o zajęcia (cztery godziny), w ramach których słuchacze mieli możliwość zapoznania się ze specyfiką pojazdu pożarniczego. Zajęcia te zostały określone w programie, jako teoretyczne, a realizowane były przez instruktora ODTJ w postaci pokazu zasad zajmowania prawidłowej pozycji za kierownicą, na przykładzie średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego, wpływu stopnia napełnienia zbiornika na wodę na prowadzenie pojazdu i inne elementy, których to nie można zrealizować w ramach zajęć prowadzonych w sali dydaktycznej. Ponadto zajęcia realizowano również w symulatorze jazdy pojazdem pożarniczym Renault Midlum (jedna godzina). W związku z powyższym w programie szkolenia uwzględniono również zajęcia realizowane z wykorzystaniem tego środka dydaktycznego, którym nie dysponuje Szkoła Podoficerska PSP w Bydgoszczy.

Realizowane
w szkołach PSP szkolenia
kierowców pojazdów
uprzywilejowanych są
szkoleniem centralnym,
a więc powinny być
jednolite

Z wyjaśnień Komendanta Głównego PSP wynikało, że programy te nie podlegały zatwierdzeniu przez Komendanta Głównego PSP, ponieważ centralne szkolenia z zakresu doskonalenia techniki jazdy dla kierowców pojazdów uprzywilejowanych mają formę kursów doszkalających i są realizowane w ramach doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy. Zgodnie z przyjętymi w PSP rozwiązaniami, programy szkoleń mogą być tworzone i zatwierdzane przez kierowników jednostek organizacyjnych PSP i nie wymagają zatwierdzenia przez Komendanta Głównego PSP, o ile realizowane są w ramach tzw. doskonalenia zawodowego i nie wiążą się z nadawaniem jakichkolwiek uprawnień. Komendant Główny PSP zwrócił również uwagę, że *de facto* są to szkolenia zewnętrzne, ponieważ rolę wiodącą w tych szkoleniach odgrywają instruktorzy doskonalenia techniki jazdy, funkcjonariusze wydziałów ruchu drogowego Policji, Inspektorzy Transportu Drogowego.

Komendant Główny PSP wyjaśnił, że ze względu na powyższe, w KG PSP nie prowadzono szczegółowej analizy treści tych programów pod kątem ich jednolitości, zakresu i sposobu nauczania oraz nie prowadzono w tym zakresie konsultacji z właściwymi biurami w Komendzie Głównej PSP, niemniej jednak realizacja tego zadania została uwzględniona w planach, choć jej realizacja – odroczone. Przyczyną takiego stanu rzeczy było założenie, że organizacja szkoleń przy współpracy z ODTJ stanowi formę przejściową, a docelowo szkolenia te będą odbywać się tylko w CS PSP w Częstochowie, w związku z tym zaplanowano również prace nad przygotowaniem jednolitego programu szkolenia.

W PSP przyjęto,
że docelowo każdy
strażak powinien
odbyć kurs w zakresie
kwalifikowanej pierwszej
pomocy

Oprócz szkolenia realizowanego przez szkoły PSP, część komend wojewódzkich, miejskich i powiatowych PSP, organizowało podobne szkolenia we własnym zakresie. Jak wyjaśnił Komendant Główny PSP szkolenia te odbywały się zarówno na podstawie wprowadzonych w danym województwie programów szkolenia (zatwierdzonych przez komendanta wojewódzkiego PSP lub naczelnika ośrodka szkolenia), programów obowiązujących w Ośrodkach Doskonalenia Techniki Jazdy jak również bez programów – w ramach doskonalenia zawodowego w JRG. W okresie obję-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

tym kontrolą w jednostkach organizacyjnych PSP zakresu doskonalenia techniki jazdy w ramach doskonalenia zawodowego przeszkolono łącznie 6611 strażaków, a w połowie 2019 r. – 3124 strażaków.

W okresie objętym kontrolą w jednostkach PSP, w ramach ratownictwa medycznego, realizowano szereg przedsięwzięć szkoleniowych m.in. kursy kwalifikowanej pierwszej pomocy, szkolenia dla kandydatów na młodszych instruktorów ratownictwa medycznego ksrg, szkolenia z metodyki nauczania ratownictwa medycznego ksrg, szkolenia ratownictwa medycznego w ramach doskonalenia zawodowego. W 2018 r. łącznie w tego typu szkoleniach wzięło udział 34 053 strażaków, a w I połowie 2019 r. – 17 600 strażaków.

Zdjęcie nr 10



Źródło: Materiały z kontroli NIK.

Kurs w zakresie kpp jest obowiązkowy dla osób podejmujących służbę w PSP. Ze względu na to większość osób podejmujących służbę przygotowawczą w PSP kończy taki kurs i uzyskuje kwalifikacje ratownika przed przyjęciem do służby (dodatkowe punkty rekrutacyjne). Wyjątek stanowi służba kandydacka, w przypadku której w SGSP oraz w szkołach kształcących w zawodzie technik pożarnictwa przedmiotowe kursy organizowane są dla całych kompanii. Szkolenia odbywają się w oparciu o „Program kursu w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy dla strażaków Państwowej Straży Pożarnej”, zatwierdzony przez Komendanta Głównego PSP w 2010 r.

W okresie objętym kontrolą zrealizowano 22 kursy w zakresie kpp dla funkcjonariuszy PSP w ramach, których przeszkolono 192 osoby, a w szkołach pożarniczych przeszkolono 284 strażaków w służbie kandydackiej. Ponadto PSP prowadzi ww. kursy dla członków OSP, gdzie w okresie objętym kontrolą przeszkolono 293 osoby. W PSP przeprowadzano również egzaminy potwierdzające posiadanie tytułu ratownika,

którymi objęto 13 054 strażaków PSP. Egzaminy z wynikiem pozytywnym za pierwszym razem zdało 12 770 funkcjonariuszy.

Na dzień 30 czerwca 2019 r. 1846 funkcjonariuszy posiadało uprawnienia ratownika medycznego, a potrzeby w zakresie tych uprawnień określono na 2313 osób. Odnosząc się do przedstawionych potrzeb Komendant Główny PSP wyjaśnił, że analiza obecnie realizowanych przez PSP zadań w obszarze ratownictwa medycznego oraz przyjętych w 2013 r. rozwiązań wskazuje na potrzebę dokonania gruntownych zmian w przedmiotowym zakresie. Dlatego też planowana jest aktualizacja „Zasad organizacji ratownictwa medycznego w ksrg”, w szczególności w zakresie wymogu posiadania przez funkcjonariuszy PSP kwalifikacji ratownika medycznego, które to, zgodnie z ustawą o Państwowym Ratownictwie Medycznym, obecnie wymagają ukończenia studiów wyższych i uzyskania tytułu licencjata/magistra.

Z dniem 1 stycznia 2017 r. w PSP wprowadzono „Zasady organizacji doskonalenia zawodowego w Państwowej Straży Pożarnej”, w których opisano sposób i zakres organizacji doskonalenia zawodowego strażaków (w tym organizację zajęć wychowania fizycznego) w zależności od rozkładu czasu służby (zmianowy, codzienny) i miejsca pełnienia służby oraz osoby odpowiedzialne za realizację. Do prowadzenia zajęć doskonalenia zawodowego w jednostkach ratowniczo-gaśniczych PSP przewidziano m.in. na każdej zmianie służbowej po dwóch instruktorów doskonalenia zawodowego w określonej dziedzinie ratownictwa na poziomie podstawowym. Ustalono, że podsumowanie procesu doskonalenia zawodowego odbywać się będzie nie rzadziej niż raz na trzy lata, w tym dla strażaków pełniących służbę w zmianowym czasie służby organizowane będzie w ośrodkach szkolenia KW PSP i szkołach PSP trzydniowe szkolenie podsumowujące.

Z-ca Komendanta Głównego PSP zaakceptował dokument pn. „Proces wdrożenia zasad organizacji doskonalenia zawodowego w Państwowej Straży Pożarnej”, zawierający plan realizacji szeregu przedsięwzięć. W dokumencie tym ustalono m.in., że w latach 2017–2018 przygotowano ośrodki szkolenia oraz rozpoczęto szkolenia dla instruktorów doskonalenia zawodowego poszczególnych dziedzin ratowniczych. Do końca 2018 r. w szkoleniach dla instruktorów z zakresu siedmiu dziedzin ratownictwa wzięło udział łącznie 14 384 strażaków.

Zasady organizacji doskonalenia zawodowego w Państwowej Straży Pożarnej

Według stanu na 30 czerwca 2019 r. w szkoleniach podsumowujących doskonalenie zawodowe udział wzięło 287 funkcjonariuszy, z czego 63 otrzymało ocenę negatywną. Zgodnie z przyjętymi Zasadami w przypadku niezaliczenia jednego lub więcej elementów szkolenia podsumowującego, strażak ma prawo do ponownego przystąpienia do szkolenia lub jego części w terminie wyznaczonym przez naczelnika ośrodka szkolenia. Na powyższe szkolenie strażaka kieruje przełożony, uprawniony do mianowania, na podstawie karty skierowania. Strażakowi przysługuje prawo do dwóch szkoleń poprawkowych w cyklu trzyletnim. Efekty uzyskane na szkoleniu podsumowującym można wykorzystać, jako pomocnicze przy sporządzaniu opinii okresowej strażaka.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 2019 r. w KG PSP dokonano analizy funkcjonowania systemu doskonalenia zawodowego po dwóch latach wdrażania nowych zasad. W dokumencie tym oprócz opisu stopnia wdrożenia przyjętych do realizacji przedsięwzięć, zawarto wnioski i uwagi dot. funkcjonowania doskonalenia zawodowego, zadania do realizacji związane z wdrożeniem cykli podsumowania doskonalenia zawodowego oraz zalecenia do organizacji cykli podsumowujących w ośrodkach szkolenia komend wojewódzkich PSP.

Komendant Główny PSP w dniu 15 lipca 2019 r. zatwierdził „Wskazania do realizacji doskonalenia zawodowego przez strażaków niewykonujących zadań związanych z udziałem w działaniach ratowniczych i pracowników cywilnych w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej”, w których m.in. ustalono, że strażacy i pracownicy cywilni prowadzić będą indywidualną kartę doskonalenia zawodowego dokumentując swój udział w określonych formach doskonalenia. Kierownicy komórek organizacyjnych KG PSP zostali zobowiązani do bieżącej analizy stanu wiedzy i umiejętności podległych pracowników, inicjowanie przedsięwzięć i możliwości doskonalenia zawodowego oraz potwierdzania wpisów w indywidualnych kartach doskonalenia zawodowego swoich podwładnych.

Dla funkcjonariuszy obsady stanowiska kierowania KG PSP opracowano ramowe plany doskonalenia zawodowego na 2018 i 2019 r. oraz informacje o realizacji tych planów.

Ponadto w okresie objętym kontrolą, w ramach doskonalenia zawodowego koordynatorów i dowódców grup specjalistycznych dla poziomu centralnego, zostały zorganizowane przez Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności i Biuro Szkolenia Komendy Głównej PSP:

- „Ogólnopolskie warsztaty ratownicze dla przedstawicieli specjalistycznych grup ratownictwa wysokościowego”, w których uczestniczyły 32 osoby, w tym: koordynatorzy wojewódzcy ratownictwa wysokościowego oraz przedstawiciele ośrodków szkolenia KW PSP i szkół PSP (maj 2018 r., SA PSP w Krakowie, na bazie ośrodka szkolenia KW PSP w Warszawie);
- „Ogólnopolskie warsztaty ratownicze dla przedstawicieli specjalistycznych grup poszukiwawczo-ratowniczych”, w których uczestniczyło 16 osób z sześciu Specjalistycznych Grup Poszukiwawczo-Ratowniczych Państwowej Straży Pożarnej (wrzesień 2018 r., SA PSP w Krakowie);
- Warsztaty tematyczne dla koordynatorów ratownictwa wysokościowego „Ratownictwo medyczne realizowane w ramach ratownictwa wysokościowego”, w których uczestniczyło łącznie 35 osób z poszczególnych Komend Wojewódzkich PSP (realizacja 12–14 czerwca 2018 r., SA PSP w Krakowie).

Realizacja współpracy w zakresie szkolenia i doskonalenia zawodowego w PSP z innymi podmiotami na poziomie krajowym, odbywała się na podstawie 36 zawartych porozumień pomiędzy stronami, w których strony określały m.in. zakres, formy i sposoby współpracy w zakresie realizacji przedsięwzięć szkoleniowych, w tym m.in. z Wojskami Obrony Terytorialnej.

W ramach współpracy międzynarodowej, w okresie objętym kontrolą, na kursy realizowane na zlecenie Komisji Europejskiej skierowano 44 osoby,

a koszty wynikające z delegowania na te kursy (wyjazd zagraniczny) wyniosły 15,7 tys. zł.

Koszty poniesione przez KG PSP w związku ze skierowaniem bądź oddelegowaniem funkcjonariuszy PSP do udziału w przedsięwzięciach o charakterze szkoleniowym w ramach współpracy z innymi podmiotami wyniosły w okresie objętym kontrolą 341,1 tys. zł (współpraca krajowa) i 34,7 tys. zł (współpraca zagraniczna).

Ogółem, w okresie objętym kontrolą, w ramach współpracy PSP z innymi podmiotami krajowymi i zagranicznymi w 2018 r. odnotowano 813 przedsięwzięć szkoleniowych, w których uczestniczyło 7566 osób, a w I połowie 2019 r. – 464 takie przedsięwzięcia, w których uczestniczyło 4136 osób. Przedsięwzięcia te dotyczyły głównie szkoleń realizowanych przez producentów i dystrybutorów specjalistycznego sprzętu ratowniczego z zakresu eksploatacji i wykorzystania tego sprzętu, nabywania uprawnień i przedłużania kwalifikacji wynikających z uregulowań prawnych, konferencji naukowych o tematyce związanej z ratownictwem organizowanymi przez podmioty zewnętrzne.

Tematyka zajęć prowadzonych w oparciu o programy szkolenia zawodowego umożliwia właściwe przygotowanie strażaków, w podstawowym zakresie, do realizacji ustawowych zadań PSP

W trakcie kontroli pozyskano w kontrolowanych jednostkach szkoleniowych i poddano szczegółowej, systemowej analizie przez kontrolerów i powołanego biegłego¹¹⁸ dokumentację szkoleniową, w tym programy szkolenia, dzienniki lekcyjne, konspekty wykładów, zakresy obowiązków absolwentów kursów szkoleniowych oraz inną dokumentację.

W wyniku przeprowadzonych analiz, NIK stwierdziła, że programy szkoleń były przygotowywane prawidłowo oraz że zostały one właściwie zrealizowane. Stwierdzone uchybienia nie miały istotnego wpływu na ocenę jakości przygotowania i realizacji szkoleń.

Niezależnie od powyższego, w opinii NIK, w celu dalszego doskonalenia jakości dokumentacji realizacji procesu dydaktycznego na poszczególnych szkoleniach, należałoby opracować i wdrożyć dokumentację elektroniczną tych szkoleń. Wskazane byłoby także opracowanie do każdego programu szkolenia wzoru konspektu oraz zestawu przykładowych konspektów, do wykorzystania (po adaptacji) do realizacji szkoleń przez mniej doświadczonych (początkujących) wykładowców (instruktorów). Opracowanie takich wzorów pozwoliłoby na uniknięcie ewentualnych błędów w metodyce realizacji zajęć i ułatwiłoby nadzór nad procesem dydaktycznym.

W celu ujednolicenia zakresu czynności na stanowisku „strażak”, w różnych jednostkach, i koniecznej poprawy jakości zakresów czynności, należałoby opracować ich wzory i metodykę sporządzania. Wzór taki powinien mieć formę elektroniczną z polami do wypełnienia i podpowiedziami. Zdaniem NIK, należałoby rozważyć wprowadzenie zasady, że strażak po ukończeniu każdego szkolenia kwalifikacyjnego, powinien otrzymać nowy zakres czynności (zadań), z uwzględnieniem zdobytych na tym szkoleniu kompetencji.

¹¹⁸ Patrz przypis nr 32 na str. 29.

Straż Graniczna

W okresie objętym kontrolą na szkolenie podstawowe skierowano wszystkich nowo przyjętych funkcjonariuszy (636 osób), w tym na szkolenie skrócone 13 funkcjonariuszy posiadających zawodowe wykształcenie wojskowe, policyjne, pożarnicze lub o podobnym charakterze oraz kwalifikacje i umiejętności zawodowe szczególnie przydatne do służby na przewidywanym stanowisku służbowym. Średni czas oczekiwania na szkolenie podstawowe wynosił 2–3 tygodnie. W tym czasie funkcjonariusze dopełniali formalności organizacyjnych, w szczególności: czynności związane z umundurowaniem, przeszkoleniem z zakresu bhp i ppoż. i złożeniem ślubowania. Po ukończonym szkoleniu podstawowym 664¹¹⁹ funkcjonariuszy skierowano na szkolenie w zakresie szkoły podoficerskiej. Szkolenie ukończyło 591 osób.

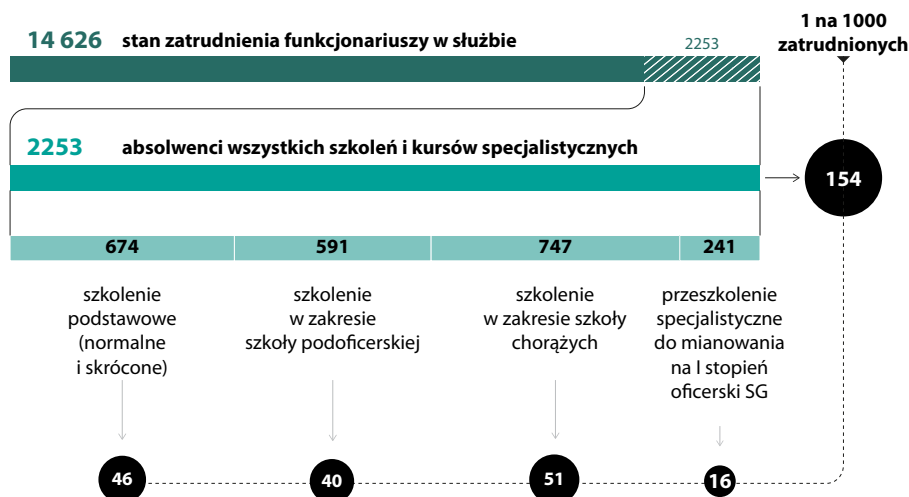
W okresie objętym kontrolą swoje kwalifikacje podniosło bądź uzupełniło 11 048 funkcjonariuszy SG podczas 1014 edycji szkoleń zewnętrznych, w tym 258 funkcjonariuszy podczas 69 szkoleń zagranicznych.

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

Zasady kierowania nowo przyjętego funkcjonariusza SG na szkolenie podstawowe i podoficerskie

Infografika nr 11

Aktywność szkoleniowa w Straży Granicznej



Źródło: Opracowanie danych NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

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

Specjalizacja ośrodków szkolenia Straży Granicznej

¹¹⁹ Na szkolenie w zakresie szkoły podoficerskiej skierowano dodatkowo funkcjonariuszy, którzy zostali odwołani z wcześniejszych edycji szkolenia w związku z przebywaniem na długotrwałym zwolnieniu lekarskim, na urlopie macierzyńskim, rodzicielskim itp.

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

CS SG w Kętrzynie realizowało szkolenia z zakresu m.in.: czynności dochodzeniowo-śledczych, kryminalistyki, kryminalnej analizy operacyjnej, analizy strategicznej i ryzyka, szkoleń Sky Marshall¹²⁰, łączności specjalnej, jazdy pojazdami w warunkach działań granicznych oraz wychowania fizycznego w zakresie szkolenia funkcjonariuszy prowadzących w jednostkach organizacyjnych SG zajęcia z zakresu gier zespołowych.

OSS SG w Lubaniu realizował szkolenia w obszarach dotyczących pionu cudzoziemców, kynologii służbowej, zarządzania kryzysowego, działań obronnych oraz zabezpieczania działań, jazdy pojazdami ATV¹²¹, teleinformatyki, wychowania fizycznego w zakresie szkolenia funkcjonariuszy prowadzących w jednostkach organizacyjnych SG zajęcia z zakresu strzelania z broni palnej.

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

System szkolenia funkcjonariuszy Straży Granicznej

Regulacje dotyczące wykształcenia, kwalifikacji funkcjonariuszy SG zawarto w rozporządzeniu Ministra SSWiA w sprawie wykształcenia i kwalifikacji oraz stażu służby, jakim powinien odpowiadać funkcjonariusz SG na określonym stanowisku służbowym¹²².

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

¹²⁰ Szkolenie funkcjonariuszy pełniących warty ochronne na statkach powietrznych.

¹²¹ Otwarte pojazdy (bez kabiny), przeznaczone do jazdy poza drogami utwardzonymi.

¹²² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 listopada 2009 r. w sprawie warunków w zakresie wykształcenia i kwalifikacji oraz stażu służby, jakim powinien odpowiadać funkcjonariusz SG na określonym stanowisku służbowym (Dz. U. Nr 194, poz. 1499, ze zm.).

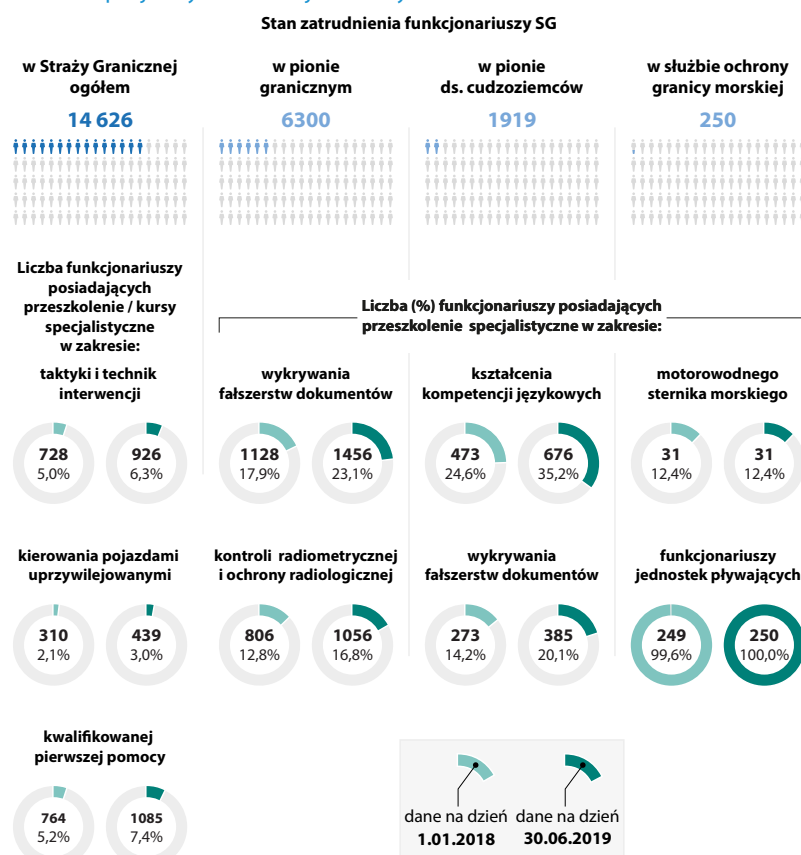
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Doskonalenie centralne obejmowało szkolenia specjalistyczne i kursy doskonalące organizowane przez ośrodki szkolenia SG na podstawie rocznego harmonogramu opracowanego przez każdy z ośrodków przy uwzględnieniu potrzeb szkoleniowych zgłoszonych przez kierowników poszczególnych jednostek organizacyjnych SG. W latach 2018–2019 (I półrocze) ośrodki szkolenia SG przeszkoliły 22 841 funkcjonariuszy, w tym 16 083 – w 2018 r. oraz 6758 – w 2019 r.¹²³

Doskonalenie lokalne organizowały jednostki SG. Miało ono na celu aktualizację kwalifikacji zawodowych w zakresie niezbędnych do wykonania zadań i czynności na zajmowanym stanowisku służbowym, a także utrzymanie i podnoszenie sprawności fizycznej i umiejętności strzeleckich. Ponadto doskonalenie funkcjonariuszy SG realizowały podmioty zewnętrzne. Jak wyjaśnił Komendant Główny SG, o wyborze tematyki szkoleń krajowych i zagranicznych szkoleń zewnętrznych decydowała przede wszystkim potrzeba podniesienia bądź uzupełniania kwalifikacji funkcjonariuszy w obszarach niezbędnych do realizacji zadań służbowych. Skierowanie funkcjonariusza na szkolenie zewnętrzne wymagało zaangażowania środków finansowych, dlatego też w pierwszej kolejności analizowano możliwości organizacji szkoleń przez ośrodki szkolenia SG.

Infografika nr 12

Przeszkolenie specjalistyczne funkcjonariuszy SG



Źródło: Opracowanie danych NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

¹²³ Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. w SG pełniło służbę 14 626 funkcjonariuszy. Podana liczba przeszkolonych wynika z wielokrotnego udziału funkcjonariuszy w różnych szkoleniach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W myśl art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami¹²⁴ wymóg ukończenia kursu dla osób mających prawo do prowadzenia pojazdów uprzywilejowanych nie dotyczył funkcjonariuszy SG. Warunkiem uzyskania zezwolenia było spełnianie wymagań m.in. związanych z uzyskaniem stosownego orzeczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań zdrowotnych i psychologicznych oraz posiadanie odpowiedniej do rodzaju pojazdu kategorii prawa jazdy.

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

W myśl § 5 ust. 1 zarządzenia w sprawie strzelania z broni w celu podtrzymania i podnoszenia umiejętności w zakresie prawidłowego, sprawnego i bezpiecznego posługiwania się bronią treningi strzeleckie prowadzono co najmniej raz na kwartał. W okresie objętym kontrolą w KG SG zorganizowano 11 treningów (40 godzin), w których uczestniczyło łącznie 238 funkcjonariuszy (średnio 40 osób na kwartał). Z przedłożonych wyjaśnień wynikało, że główną przyczyną tak niskiej frekwencji był brak własnego obiektu. Corocznie KG SG występowała do KGP z wnioskiem o możliwość korzystania ze strzelnicy w kolejnym roku. Treningi odbywały się na podstawie Decyzji Dyrektora BKiSz KG SG w terminach wskazanych przez KGP. Harmonogram przewidywał organizację 2–3 treningów kwartalnie w wymiarze do czterech godzin. Procedury związane z realizacją zajęć strzeleckich, w tym omówienie warunków bezpieczeństwa związanego z rodzajem prowadzonego strzelania, pozwalały na udział maksymalnie 30 funkcjonariuszy. NIK zauważa, że z wewnętrznych uregulowań prawnych KG SG nie wynika, że treningi strzeleckie są obowiązkowe.

Organizacja i realizacja sprawdzianów strzeleckich funkcjonariuszy Straży Granicznej

Zgodnie z § 6 zarządzania w sprawie strzelania egzamin organizuje się corocznie w okresie od września do końca grudnia danego roku oraz w terminach dodatkowych od stycznia do końca lutego następnego roku. Na dzień 1 września 2018 r. do odbycia strzelania sprawdzającego zobowiązanych było 14 780 funkcjonariuszy SG, w tym 2142 zwolnionych z udziału w strzelaniu na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie testu sprawności fizycznej¹²⁵. Egzamin z wynikiem pozytywnym złożyło 12 357 funkcjonariuszy tj. 99,8% ogółu przystępujących do egzaminu. Komendant Główny SG wyjaśnił, że z uwagi na fakt, iż jedynie 31 funkcjonariuszy (0,3% uczestniczących w strzelaniach) uzyskało negatywny wynik strzelania, nie podejmowano innych działań niż zobowiązanie ich do udziału w kolejnych treningach strzeleckich.

Nieprawidłowości w Komendzie Głównej SG w zakresie sprawdzianów strzeleckich

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

¹²⁴ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2019 r. poz. 341, ze zm.).

¹²⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie testu sprawności fizycznej funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1572, ze zm.), dalej „rozporządzenie w sprawie sprawności fizycznej funkcjonariuszy SG”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

Komendant Główny SG wyjaśnił, że powodem nieuczestniczenia wskazanych funkcjonariuszy w strzelaniach była konieczność ich uczestnictwa w przedsięwzięciach realizowanych poza macierzystą jednostką, w tym w ramach podróży służbowych, których termin pokrywał się z wyznaczonymi terminami testów. Ponadto do testów nie przystąpili również funkcjonariusze, którzy złożyli wnioski o zwolnienie w 2019 r. ze służby w SG.

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

Z ustaleń kontroli wynika, że nieuczestniczenie przez funkcjonariuszy w obowiązkowym w strzelaniu sprawdzającym skutkowało brakiem możliwości oceny umiejętności prawidłowego, sprawnego i bezpiecznego posługiwania się bronią, niezbędnej do należytego wykonywania zadań służbowych w formacji, a więc stanowiło naruszenie § 3 rozporządzenia w sprawie organizacji i prowadzenia strzelania z broni palnej w SG.

W Ośrodku Szkoleń Specjalistycznych SG w Lubaniu nierzetelnie dokumentowano przebieg treningów strzeleckich organizowanych dla funkcjonariuszy Ośrodka w ramach doskonalenia zawodowego lokalnego:

- a) nie sporządzono listy obecności uczestników szkolenia strzeleckiego dla kadry OSS SG, zorganizowanego w czwartym kwartale 2018 r. Było to sprzeczne z § 3 ust. 2 Wytocznych nr 2, zgodnie z którymi lista obecności na zajęciach z doskonalenia zawodowego lokalnego – po zakończonym szkoleniu – podlega rejestracji zgodnie z przepisami kancelaryjnymi, a za sporządzenie listy odpowiedzialna jest osoba prowadząca zajęcia. Komendant Ośrodka podał, że jako trening strzelecki został zakwalifikowany w tym kwartale trening bezstrzałowy, zrealizowany bezpośrednio przed strzelaniem sprawdzającym – egzaminem strzeleckim. Dodał, że nie stworzono dodatkowych list z udziału kadry w tym treningu, gdyż ewidencja tych osób była tożsama z listami egzaminacyjnymi;
- b) w okresie objętym kontrolą w trakcie treningów strzeleckich, organizowanych dla kadry OSSSG w ramach doskonalenia zawodowego lokalnego, nie odnotowywano uzyskiwanych wyników strzelania – na listach obecności nie uzupełniano kolumny „Wyniki uzyskane na zajęciach”. Zgodnie z § 3 ust. 4 Wytocznych nr 2 lista wyników strzelania winna być sporządzona przez funkcjonariuszy Zakładu Zabezpieczenia Działań. Komendant Ośrodka wyjaśnił, że brak uzupełniania wyżej wskazanej kolumny wynikał z przeoczenia prowadzących zajęcia i był efektem specyfiki szkoleń i doskonalenia lokalnego dla funkcjonariuszy Zakładu Zabezpieczenia Działań.

W Ośrodku Szkoleń
Specjalistycznych SG
w Lubaniu
nieprawidłowo
dokumentowano
treningi strzeleckie
funkcjonariuszy

NIK nie uwzględniła wyjaśnień Komendanta Ośrodka w zakresie dotyczącym podpunktu b), gdyż szkolenie strzeleckie realizowane w ramach doskonalenia zawodowego lokalnego winno być udokumentowane w sposób określony w ww. akcie wewnętrznym Komendanta Ośrodka.

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

Sprawność fizyczną funkcjonariuszy za rok 2018 oceniano zgodnie z rozporządzeniem w sprawie sprawności fizycznej funkcjonariuszy SG w okresie od września do października 2018 r. oraz od stycznia do lutego 2019 r. Na dzień 1 września 2018 r. do odbycia testu zobowiązanych było 14 780 funkcjonariuszy SG, z których 2353 zwolniono z testu na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie testu sprawności fizycznej. Egzamin z wynikiem pozytywnym złożyło 12 154 funkcjonariuszy (99,9%) przystępujących do egzaminu. Komendant Główny SG wyjaśnił, że funkcjonariusze, którzy otrzymali ocenę negatywną (13 osób) uczestniczyli w zajęciach sportowych organizowanych w ramach doskonalenia lokalnego oraz mieli możliwość podnoszenia swojej sprawności w ramach treningów indywidualnych, wykorzystując do tego m.in. obiekty szkoleniowe będące w dyspozycji danej jednostki organizacyjnej SG.

Nieprawidłowości
w Komendzie Głównej SG
w zakresie testów
sprawności fizycznej

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

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

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

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

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

Na dzień 30 czerwca 2019 r. uprawnienia do prowadzenia pojazdów uprzywilejowanych posiadało 4952 funkcjonariuszy.

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

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

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

Na podstawie § 2 pkt 30 Regulaminu Organizacyjnego BKiSZ KG SG¹²⁶ za współpracę z krajowymi i zagranicznymi ośrodkami szkolenia w zakresie działalności szkoleniowej odpowiedzialne było BKiSZ KG SG.

Międzynarodowa współpraca w zakresie szkoleń obejmowała w szczególności: udział funkcjonariuszy SG w projektach Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej FRONTEX¹²⁷ oraz udział w wymianie i przedsięwzięciach szkoleniowych realizowanych przez Agencję Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania CEPOL. W celu wymiany doświadczeń i lepszych praktyk współpracowano również z zagranicznymi służbami granicznymi m.in. z Estonii, Litwy, Łotwy, Ukrainy i Republiki Federalnej Niemiec

Szkolenia w zakresie prowadzenia pościgów pojazdami uprzywilejowanymi

Szkolenia w zakresie taktyki i technik stosowania środków przymusu bezpośredniego

Współpraca szkoleniowa z innymi podmiotami krajowymi i zagranicznymi

¹²⁶ Zarządzenie nr 51 KG SG z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Biura Kadr i Szkolenia Komendy Głównej Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG Nr 7, poz. 49, ze zm.).

¹²⁷ FRONTEX (fr. *Frontières extérieures*, czyli „granice zewnętrzne”) – Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

w zakresie zwalczania nielegalnej migracji, kynologii służbowej, realizacji wspólnych patroli oraz zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa w rejonach przygranicznych.

W 2016 r. Komendant COS SG w Koszalinie oraz Komendant Warmińsko-Mazurskiego Oddziału SG podpisali umowy ramowe z Agencją CEPOL¹²⁸ o współpracy w zakresie realizacji przez SG szkoleń, warsztatów i konferencji na rzecz CEPOL-u.

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

Tematyka zajęć prowadzonych w oparciu o programy szkolenia zawodowego umożliwia właściwe przygotowanie funkcjonariuszy SG do realizacji ustawowych zadań Straży Granicznej

W trakcie kontroli pozyskano w kontrolowanych jednostkach szkoleniowych i poddano szczegółowej, systemowej analizie przez kontrolerów i powołanego biegłego¹²⁹ dokumentację szkoleniową, w tym programy szkolenia, dzienniki lekcyjne, konspekty wykładów, wykazy absolwentów kursów szkoleniowych i zakresy ich obowiązków.

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

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

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

¹²⁸ CEPOL – Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania.

¹²⁹ Patrz przypis nr 32 na str. 29.

Służba Ochrony Państwa

Dane na temat realizacji szkolenia i doskonalenia funkcjonariuszy SOP, a w szczególności stanu wyszkolenia funkcjonariuszy SOP, służba ta objęła klauzulą niejawności, wobec czego dane te nie mogły być zaprezentowane w niniejszej Informacji.

NIK w niejawnym wystąpieniu pokontrolnym przedstawiła ocenę realizacji przez SOP zadań w zakresie realizacji szkolenia i doskonalenia funkcjonariuszy SOP, w formie opisowej.

5.4. Nadzór Ministra SWiA oraz komendantów służb nad realizacją szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Nadzór Ministra SWiA nad Policją, Strażą Graniczną oraz Służbą Ochrony Państwa sprawował w jego imieniu Departament Porządku Publicznego MSWiA (§ 21 pkt 1 lit. a, b i c Regulaminu Organizacyjnego MSWiA¹³⁰). Z kolei Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego prowadził sprawy związane z nadzorem Ministra nad Państwową Strażą Pożarną (§ 20 pkt 1 lit. a i d Regulaminu organizacyjnego MSWiA). Oba Departamenty opracowały i wdrożyły odpowiednie procedury nadzoru. Nadzór Ministra SWiA nad działalnością Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie oraz Szkoły Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie prowadzony był na podstawie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, i uszczegółowiony został w ww. procedurach.

Zarówno Departament Porządku Publicznego, jak i Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA przeprowadziły wymagane wskazanymi regulacjami przedsięwzięcia nadzorcze. W obu departamentach dokonano analiz sprawozdań Komendantów Głównych Policji, Straży Granicznej¹³¹, Państwowej Straży Pożarnej oraz Komendanta SOP¹³², a także sprawozdań dotyczących SGSP i WSPol.

Organizacja i realizacja nadzoru nad szkoleniem funkcjonariuszy podległych służb przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

¹³⁰ Zarządzenie Nr 13 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. MSWiA poz. 15, ze zm.). Zadania dotyczące nadzoru nad Strażą Graniczną zostały przekazane do Departamentu Porządku Publicznego 14 marca 2018 roku. Wcześniej realizował je Departament Analiz i Polityki Migracyjnej.

¹³¹ Departament Porządku Publicznego MSWiA w trakcie analizy sprawozdania Komendanta Głównego SG za 2018 r. zauważył, że nie zawiera ono: oceny efektywności i przydatności przeprowadzonych szkoleń; informacji o wykształceniu i kwalifikacji kadry dydaktycznej; rocznego planu szkolenia i stopnia ich wykonania; planowanych i zrealizowanych zadań inwestycyjnych w ośrodkach szkolenia; informacji o przedsięwzięciach własnych (np. seminaria, konferencje). Komendant Główny SG został zobowiązany do rozszerzenia kolejnego sprawozdania oraz przesłania do 31 lipca 2019 r. informacji o istotnych problemach mających wpływ na działalność jednostek szkoleniowych oraz realizowane programy, z czego wywiązał się w terminie.

¹³² Dokumenty te – tygodniowy wykaz przedsięwzięć SOP realizowanych i planowanych do realizacji, sprawozdania kwartalne dotyczące działań ochronnych oraz roczne sprawozdanie – objęte są klauzulą „zastrzeżone”. Według wyjaśnień Ministra SWiA sprawozdania poddawane są analizie, na podstawie której sporządzana jest dla Ministra notatka służbowa uzupełniona o zakres zadań nadzorczych MSWiA.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Działania Departamentu Kontroli i Nadzoru MSWiA

Zadania związane z nadzorem nad szkoleniami w podległych Ministrowi służbach realizowało łącznie 14 pracowników. Osoby te posiadały wiedzę i wieloletnie doświadczenie zawodowe nabyte w Ministerstwie oraz w jednostkach Straży Pożarnej, Policji oraz Straży Granicznej.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym MSWiA¹³³, za kontrolę działalności komórek organizacyjnych MSWiA, a także jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi, odpowiadał Departament Kontroli i Nadzoru MSWiA. Podstawą prawną prowadzonej przez Departament działalności kontrolnej były:

- zarządzenie Nr 43 Dyrektora Generalnego MSW z dnia 18 maja 2012 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania kontroli w MSW¹³⁴
 - w zakresie kontroli w komórkach organizacyjnych MSWiA;
- ustawa o kontroli w administracji rządowej¹³⁵, w zakresie kontroli organów podległych Ministrowi SWiA;
- rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych¹³⁶.

Zadania kontrolne w MSWiA realizowane były na podstawie rocznego planu kontroli zatwierdzanego przez Ministra SWiA. Kierownictwo MSWiA mogło dodatkowo zlecać kontrole doraźne. W związku z fluktuacją kadr w tym Departamencie z 19 kontroli zaplanowanych do przeprowadzenia w 2018 r., dwie zostały wykreślone, a w przypadku dwóch innych zmniejszono liczbę kontrolowanych jednostek. Żaden z zaplanowanych na 2018 r. tematów kontroli nie dotyczył bezpośrednio systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego w służbach podległych Ministrowi SWiA.

Również Biuro Nadzoru Wewnętrznego nie prowadziło takich kontroli. Jedną z kontroli zrealizowanych w tym okresie dotycząca realizacji „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020”, przeprowadzona została w Szkole Podoficerskiej PSP w Bydgoszczy. W planie kontroli na rok 2019 znalazł się natomiast temat dotyczący wybranych aspektów gospodarki finansowej i polityki kadrowej w WSPol w Szczytnie. Kontrola zakończyła się oceną pozytywną, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, które dotyczyły udziału tych samych osób w kilku projektach badawczych w tym samym czasie oraz na zawieraniu z funkcjonariuszami Policji umów cywilnoprawnych na realizację takich projektów.

Ponadto w trzech kontrolach, które nie dotyczyły bezpośrednio systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego w podległych Ministrowi służbach, stwierdzono nieprawidłowości związane ze szkoleniem. W ramach kontroli „Realizacji zadań przez służbę prewencyjną w celu ochrony życia i zdrowia obywateli oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra”, kontrolerzy sprawdzili m.in., jak funkcjonuje lokalne doskonalenie zawodowe policjantów. W konsekwencji kontroli Komenda

¹³³ Zgodnie z § 18 pkt 1 lit. a–e regulaminu organizacyjnego MSWiA.

¹³⁴ Niepublikowane.

¹³⁵ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092, ze zm.).

¹³⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych (Dz. U. Nr 16, poz. 151, ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Miejska Policji w Bydgoszczy otrzymała zalecenie, by wdrożyć mechanizmy nadzorcze, które wyeliminują błędy formalne związane ze sporządzaniem dokumentacji z przeprowadzonych szkoleń. Po kontroli pn. „Użycie lub wykorzystanie przez Policję środków przymusu bezpośredniego i broni palnej”, przeprowadzonej w Komendzie Miejskiej Policji w Gdańsku, sformułowano zalecenie rzetelnego prowadzenia arkuszy szkolenia strzeleckiego policjanta.

W kontroli „Działania systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych”, przeprowadzonej w KG PSP, wykazano nieprawidłowości dotyczące niedokumentowania szkoleń nowych użytkowników; realizowanie szkoleń w oparciu o nieformalną dokumentację. W konsekwencji administratorzy systemów zostali zobowiązani do właściwego dokumentowania przeprowadzanych zajęć. Komendanta Głównego PSP zobowiązano do przedłożenia informacji o realizacji wniosku pokontrolnego.

Działalność komórek organizacyjnych ministerstwa realizujących nadzór Ministra nad WSPoL w Szczytnie oraz SG SP w Warszawie, a więc odpowiednio DPP i DOLiZK, nie była w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2019 r. przedmiotem kontroli wewnętrznej ani audytu. Dyrektor DKiN wyjaśnił, że brak było informacji o ewentualnych nieprawidłowościach przy realizacji zadań nadzorczych wobec ww. szkół. Wskazał przy tym na konieczność dokonywania wyboru obszarów kontroli. Podkreślił, że na wybory te wpływ miały liczne w ostatnich latach kontrole NIK obejmujące DOLiZK oraz DPP. DKiN unika, z wyjątkiem pilnych potrzeb, przeprowadzania kontroli w tych komórkach organizacyjnych, które w danym roku sprawdzane były przez NIK.

Audyt wewnętrzny MSWiA przyznał, że analiza ryzyka sporządzona na rok 2018 wskazywała na zagrożenia w tych obszarach działania Ministerstwa, za które odpowiadają DOLiZK i DPP. Wyjaśnił jednak, że ze względu na inne priorytety, wskazane przez Ministra i Komitet Audytu MSWiA, oraz skromne zasoby osobowe Zespołu Audytu Wewnętrznego (dwie osoby) w planie audytu na 2018 rok nie uwzględniono ani DOLiZK, ani DPP. Ponieważ kolejna analiza ryzyka potwierdziła ryzyko w ww. wymienionych obszarach, w Planie Audytu MSWiA na 2019 rok znalazły się dwa zadania związane z działalnością tych departamentów. Nie dotyczyły one jednak szkolenia ani doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy służb podległych Ministrowi SWiA¹³⁷.

W okresie objętym kontrolą do MSWiA wpłynęło łącznie 10 skarg dotyczących działalności szkół i ośrodków szkolenia oraz cztery wnioski związane z ich funkcjonowaniem. Łącznie siedem skarg i wniosków zostało przekazanych zgodnie z właściwością do KGP, KG SG, KG PSP. W przypadku jednej z przekazanych spraw Ministerstwo dołączyło opinię zgodną z postulatami zgłaszającego¹³⁸. Sześć skarg, wszystkie po zbadaniu sprawy, zostało uzna-

Nadzór Ministra SWiA nad Wyższą Szkołą Policji w Szczytnie oraz Szkołą Główną Służby Pożarniczej w Warszawie

Badania ewaluacyjne oraz analiza efektywności szkolenia funkcjonariuszy i działalności szkół bezpieczeństwa publicznego

¹³⁷ Tematami audytu wewnętrznego przeprowadzanego obecnie w DOLiZK oraz DPP są: 1) wydawanie decyzji administracyjnych w zakresie zgody Ministra na wykonywanie ratownictwa górskiego i wodnego; 2) wydawanie decyzji administracyjnych w obszarze porządku publicznego.

¹³⁸ Funkcjonariusz PSP wskazywał, że ustawowy wymóg ukończenia studiów podyplomowych dla podtrzymania kwalifikacji jest niemożliwy do zrealizowania ze względu na to, iż SGSP od kilku lat nie otwiera wymienionego w ustawie kierunku.

nych za niezasadne. Jeden z wniosków stał się podstawą do powołania przez Komendanta Głównego PSP Zespołu ds. opracowania propozycji zmian przepisów dotyczących służby kandydackiej w Państwowej Straży Pożarnej¹³⁹.

W okresie objętym kontrolą Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie przeprowadzał ani nie zlecał przeprowadzania badań ewaluacyjnych szkolenia funkcjonariuszy należących do podległych mu formacji. Minister wyjaśnił, że za nadzór nad systemem szkoleń i doskonalenia zawodowego odpowiadają przede wszystkim komendanci główni poszczególnych służb. Dodatkowo w Policji prowadzenie badań ewaluacyjnych w tym zakresie jest realizowane decyzją Komendanta Głównego Policji przez WSPol w Szczytnie¹⁴⁰.

Minister wyjaśnił także, że do MSWiA przekazywane są sprawozdania obejmujące obszar działalności szkoleniowej, które każdorazowo poddawane są analizie. Jakość kształcenia w WSPol w Szczytnie oraz SG SP w Warszawie podlega ocenie Polskiej Komisji Akredytacyjnej¹⁴¹. Minister wskazywał, że instytucja ta w styczniu 2019 r. dokonała oceny jakości kształcenia w SGSP, która wypadła dla uczelni pomyślnie. Ponadto Minister wyjaśnił, że badanie efektywności szkoleń w podległych mu formacjach jest dla niego praktycznie niemożliwe, ze względu na zagregowanie środków finansowych w sprawozdaniach finansowych służb w stopniu uniemożliwiającym szczegółowe wyodrębnienie nakładów na szkolenia. Dlatego na poziomie działania Departamentu Budżetu MSWiA wykonującego zadania dysponenta części 42 – Sprawy wewnętrzne nie było możliwości bezpośredniego badania efektywności szkoleń, podobnie jak i innych szczegółowych zadań realizowanych na szczeblu dysponenta II i III stopnia.

Policja

Organizacja i realizacja nadzoru nad szkoleniem przez Komendanta Głównego Policji

Komendant Główny Policji w okresie objętym kontrolą sprawował nadzór nad szkoleniem i doskonaleniem zawodowym na podstawie i zgodnie z §§ 28 i 29 zarządzenia nr 1041, tj. w szczególności w zakresie planowania i organizacji procesu szkoleń zawodowych i doskonalenia zawodowego centralnego, monitorowania ich przebiegu, w tym kończących je egzaminów, a także poprzez koordynowanie opracowywania programów szkolenia i programów nauczania na kursach specjalistycznych. Zgodnie z regulaminem KGP (§ 26 ust. 2 pkt 5) nadzorowanie procesu szkolenia i doskonalenia zawodowego w Policji należało do zadań BKSIO P KGP. Komórkami wyspecjalizowanymi BKSIO P KGP we wskazanym zakresie były Wydział Rozwoju Zasobów Ludzkich (do 14 marca 2018 r.), a następnie Wydział Koordynacji Doboru i Szkolenia¹⁴².

¹³⁹ Sprawa dotyczyła uczniów, którzy rozpoczęli naukę szkolną w wieku sześciu lat i kończą szkołę średnią jako 17-latkowie. Istnieje rozbieżność w interpretacji przepisów, czy niepełnoletnie osoby mogą aplikować do SGSP, ponieważ rozpoczęcie nauki w SG SP wiąże się to jednocześnie z podjęciem służby kandydackiej.

¹⁴⁰ § 32 pkt 4b zarządzenia Komendanta Głównego Policji nr 1041 z dnia 28 września w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz. Urz. KGP z 2013 r. poz. 50, ze zm.).

¹⁴¹ Art. 241 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1668, ze zm.).

¹⁴² Na podstawie decyzji nr 3 Dyrektora Biura Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej KGP z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie szczegółowej struktury organizacyjnej i schematu organizacyjnego Biura Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej KGP, podziałem zadań między dyrektorem a jego zastępcami oraz katalogu zadań komórek organizacyjnych.

Szkolenie zawodowe i doskonalenie zawodowe centralne prowadzone było w jednostkach szkoleniowych na podstawie rocznych planów szkolenia i doskonalenia zawodowego (z możliwością kwartalnych korekt) polegających zatwierdzaniu przez Dyrektora BKSiOP KGP. W ramach nadzoru i koordynacji BKSiOP KGP przekazywało jednostkom szkoleniowym wytyczne oraz szczegółowe zasady opracowywania dokumentacji planistycznej. Zatwierdzenie planów/korekt planów poprzedzała analiza dokumentacji jednostek szkoleniowych (każdorazowo wyrażana w stanowisku opracowywanym w Wydziale Rozwoju Zasobów Ludzkich/Wydziale Koordynacji Doboru i Szkolenia, w szczególności co do: uwzględnienia wytycznych dyrektora BKSiOP KGP odnośnie uwzględnienia przedsięwzięć priorytetowych, zgodności poszczególnych edycji kursów z założeniami organizacyjno-programowymi; wartości wskaźnika zaspokojenia potrzeb szkoleniowych oraz optymalnego wykorzystania bazy szkoleniowej, np. możliwości realizacji dodatkowych edycji kursów specjalistycznych. Przykładem działań nadzorczych w tym zakresie jest niezatwierdzenie projektu Planu doskonalenia zawodowego centralnego w Szkole Policji w Słupsku na rok 2019, m.in. z uwagi na niezgodność liczebności grup szkoleniowych z założeniami organizacyjno-programowymi pięciu kursów specjalistycznych (poprawiony plan został zatwierdzony 21 grudnia 2018 r.)

W ramach monitorowania udziału policjantów w teście sprawności fizycznej oraz w realizowanych strzelaniach programowych i sprawdzianie strzeleckim BKSiOP KGP pozyskiwało i analizowało dane w postaci półrocznych i rocznych informacji z tego zakresu, a następnie kierowało korespondencją dotyczącą m.in.: nadzoru nad dokumentacją sprawozdawczą, zwiększenia frekwencji policjantów na zajęciach oraz organizowania zajęć dla tych funkcjonariuszy, którzy uzyskali negatywne wyniki, zwiększenia udziału w strzelaniach z innych rodzajów broni palnej niż broń palna krótka, kierowania instruktorów strzelań policyjnych do udziału w kursach specjalistycznych. Ponadto ww. Biuro, zgodnie z poleceniem kierownictwa KGP, zostało zobowiązane do monitorowania realizowanego w jednostkach Policji doskonalenia zawodowego lokalnego w zakresie kierowania pojazdami uprzywilejowanymi.

NIK ustaliła, że w ramach monitorowania przebiegu szkolenia i doskonalenia zawodowego centralnego Wydział Koordynacji Doboru i Szkolenia opracowywał kwartalne informacje o liczbie niewykorzystanych miejsc szkoleniowych przez jednostki organizacyjne Policji na poszczególnych kursach specjalistycznych. Na podstawie ich analizy komendanci poszczególnych komend wojewódzkich (Stołecznej) Policji informowani byli przez dyrektora BKSiOP o stwierdzonych nieprawidłowościach, w szczególności o niewykorzystaniu miejsca w sytuacji, gdy na dany kurs oczekiwali inni policjanci z jednostki oraz o kierowaniu na kurs osób niespełniających wymogów formalnych określonych w programach nauczania, co świadczyło o nieprawidłowościach w procesie identyfikacji potrzeb szkoleniowych.

W 2018 r. łącznie jednostki organizacyjne Policji nie wykorzystały 773 miejsc na kursach specjalistycznych, z czego najwięcej: Komenda Stołeczna Policji (204), KWP w Katowicach (69), KWP w Olsztynie (48) i KWP w Łodzi (47), KGP nie wykorzystała 23 miejsc. Najczęstszymi

przyczynami nieskierowania kandydatów na poszczególne kursy były: zwolnienie lekarskie (336 osób, 43,5% ogółu) oraz konieczność zapewnienia ciągłości służby i obowiązki służbowe (201 osób, 26%). Największa liczba niewykorzystanych miejsc dotyczyła kursów specjalistycznych w zakresie obsługi ręcznych mierników prędkości (78) oraz dla policjantów recertyfikujących uprawnienia do wykonywania zadań związanych z udzielaniem kwalifikowanej pierwszej pomocy (51). W lutym 2019 r. Dyrektor BKSİOP KGP, na polecenie Komendanta Głównego, zwrócił uwagę komendantom jednostek organizacyjnych Policji i kierownikom komórek organizacyjnych KGP na potrzebę właściwej realizacji procesu identyfikacji i weryfikacji potrzeb szkoleniowych oraz przypomniał o obowiązku uczestnictwa w kursach specjalistycznych policjantów wskazanych do przeszkolenia na dany rok. Po dwóch kwartałach 2019 r. łączna liczba niewykorzystanych miejsc wyniosła 111, co oznacza poprawę w stosunku do porównywalnego okresu w 2018 r. (najwięcej niewykorzystanych miejsc odnotowano ponownie w KSP – 20 oraz w KWP w Łodzi – 11).

Ponadto BKSİOP sporządzało kwartalne informacje o liczbie słuchaczy zwolnionych/usuniętych z poszczególnych edycji szkolenia zawodowego podstawowego. W 2018 r. zwolnionych ze szkolenia zostało łącznie 472 słuchaczy (7,7% rozpoczynających SZP w 2018 r.¹⁴³), a 102 zostało usuniętych ze szkolenia (1,7% ogółu słuchaczy). NIK zwraca uwagę, że najczęstszą przyczyną zwolnienia ze szkolenia było wystąpienie ze służby (230 osób, 3,8%), a główną przyczyną usunięcia ze szkolenia nieuzyskanie zaliczenia bądź niezdanie egzaminu, w tym końcowego (86 osób, 1,4%). Przyczyną zwolnienia 15 słuchaczy były przewinienia dyscyplinarne, bądź wykroczenia. W I półroczu 2019 r. zwolnionych zostało 263 uczestników SZP, a usuniętych 67 funkcjonariuszy, co łącznie stanowiło 4% odbywających szkolenie w analizowanym okresie.

Według informacji Komendanta Głównego Policji skala występowania ww. zjawisk nie wymagała podejmowania systemowych działań naprawczych.

W badanym okresie przedstawiciele BKSİOP KGP uczestniczyli w obserwacji egzaminu końcowego szkolenia zawodowego podstawowego SZP-1/18 w CSP w Legionowie oraz pięciu egzaminów oficerskich¹⁴⁴ w WSPol w Szczytnie: w lipcu 2018 r. oraz w kwietniu, dwukrotnie w lipcu i we wrześniu 2019 r. Obserwatorzy zwrócili uwagę na właściwe wyznaczanie miejsc słuchaczom przystępującym do egzaminów końcowych SZP oraz egzaminu oficerskiego z kwietnia 2019 r. w WSPol. W pozostałych egzaminach oficerskich nie stwierdzili uchybień w organizacji i prowadzeniu egzaminów. NIK zauważa, że egzamin oficerski w dniach 22-24 lipca 2019 r. z pozytywnym wynikiem zakończyło 121 na 338 zdających (200 nie zaliczyło testu wiedzy, 17 – testu umiejętności), tj. 35,8% (przy zdawalności w 2018 r. na poziomie 90,9%). Po analizie, doko-

¹⁴³ W przypadku szkoleń, które rozpoczęły się w 2017 r. wskazano liczbę uczestników SZP, wg stanu na 1 stycznia 2018 r.

¹⁴⁴ Na podstawie § 7 ust. 2 rozporządzenia MSWiA z 19 lipca 2007 r. w sprawie mianowania policjantów na stopnie policyjne (Dz. U. Nr 145, poz. 1017, ze zm.).

nanej w WSPol oceny poprawności oraz stopnia trudności zadań testowych testu wiedzy i zadań praktycznych wykorzystanych w trakcie powyższego egzaminu, Naczelnik Wydziału Koordynacji Doboru i Szkolenia BKSiOP KGP uznała, że poziom trudności testu nie wymagał zastosowania wyższych procesów poznawczych, a zadań praktycznych należało ocenić, jako łatwy.

BKSiOP KGP, zgodnie z § 70 rozporządzenia w sprawie szkoleń w Policji, na podstawie danych przekazywanych przez jednostki szkoleniowe, sporządziło Sprawozdanie ze szkolenia zawodowego oraz doskonalenia centralnego zorganizowanego i przeprowadzonego w 2018 r., które zostało zatwierdzone przez Komendanta Głównego w terminie zgodnym z rozporządzeniem (przed 28 lutego 2019 r.).

Według ww. Sprawozdania wskaźnik wykorzystania bazy kwaterunkowej (liczony jako iloraz średniej dziennej liczby słuchaczy szkoleń oraz przedsięwzięć doskonalenia zawodowego centralnego do średniej dziennej liczby czynnych miejsc kwaterunkowych wyrażony w procentach) wyniósł w 2018 r. – 86%. Wskaźnik zaspokojenia potrzeb szkoleniowych (liczony jako iloraz liczby osób oczekujących na przeszkolenie na kursach specjalistycznych zgłoszonych przez jednostki organizacyjne Policji do liczby uczestników tych kursów wyrażony w procentach) w 2018 r. wyniósł – 61%.

Roczne sprawozdanie z działalności szkoleniowej było podstawą dla Komendanta Głównego Policji do wyznaczenia ogólnych kierunków działalności szkół policyjnych w kolejnym roku. W Sprawozdaniu Komendant polecał zwrócić uwagę w 2019 r. m.in. na: analizowanie i weryfikowanie procesu rozpoznawania potrzeb szkoleniowych w jednostkach Policji; analizowanie przyczyn rezygnacji jednostek z przyznanych przez jednostki szkoleniowe miejsc; monitorowanie wskaźnika wykorzystania bazy szkoleniowej; monitorowanie wskaźnika wykorzystania miejsc szkoleniowych na kursach specjalistycznych dla policjantów ruchu drogowego, dzielnicowych, służby dyżurnej; monitorowanie realizowanych przez WSPol badań efektywności szkolenia i doskonalenia zawodowego na wybranych kursach specjalistycznych (wynikających z priorytetów Komendanta Głównego) oraz w ramach nadzoru nad działalnością jednostek szkoleniowych obserwację egzaminów oficerskich oraz monitorowanie egzaminów końcowych szkoleń zawodowych i kursów specjalistycznych.

Komendant Główny Policji w badanym okresie określał programy szkolenia zawodowego na podstawie i zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o Policji oraz zgodnie z § 54 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szkoleń w Policji programy nauczania na kursach specjalistycznych realizowanych w ramach doskonalenia zawodowego centralnego. Koordynacja opracowywania programów szkolenia i programów nauczania odbywała się zgodnie z ww. decyzją nr 863 Komendanta Głównego Policji. W szczególności: z inicjatywy Dyrektora BKSiOP KGP Komendant Główny Policji powołał zespoły do opracowania nowych projektów: programu szkolenia zawodowego podstawowego oraz programu SASW. W odpowiedzi na wnioski uprawnionych podmiotów, po formalnej i merytorycznej analizie BKSiOP KGP, powoływane były zespoły do opracowania programów nauczania

na kursach specjalistycznych, a sprawozdania z prac zespołów projektowych (wraz z tekstami projektów), przed podjęciem działań w celu wprowadzenia programu w życie przedstawiane były Dyrektorowi BKSiOP KGP do zaopiniowania.

Komendant Główny Policji nadzór nad szkoleniem i doskonaleniem zawodowym sprawował także w ramach systemu kontroli zarządczej¹⁴⁵. Podniesienie jakości i efektywności pracy Policji poprzez sukcesywne podwyższanie kompetencji zawodowych funkcjonariuszy i pracowników Policji było jednym z Priorytetów Komendanta Głównego Policji na lata 2016–2018 (okres ich obowiązywania przedłużony został do 2020 r.). W Planie działalności Komendanta Głównego Policji na 2018 r. ustalono dla tego priorytetu następujące zadania:

- stworzenie możliwości do utrzymywania odpowiedniego poziomu sprawności fizycznej poprzez działania o charakterze organizacyjnym i logistycznym, które mierzone było poziomem zadowolenia z warunków utrzymania odpowiedniego poziomu sprawności fizycznej oraz
- podniesienie poziomu wiedzy policjantów, którzy pełnią służbę odpowiednio: w komórkach organizacyjnych ruchu drogowego; na stanowisku dzielnicowego oraz dyżurnego w jednostce Policji.

Plany działalności Komendy Głównej Policji na lata 2017–2018 oraz na lata 2019–2020 w odniesieniu do ww. Priorytetu określały 13 zadań w tym dziesięć w obszarze stricte szkoleniowym, za realizację, których odpowiedzialne było BKSiOP KGP. Plany wskazywały m.in. kursy specjalistyczne, których realizacja była priorytetem w danym roku.

NIK zwróciła uwagę, że wg Sprawozdania z realizacji Planu działalności Komendy Głównej Policji za rok 2018, na żadnym z wymienionych w nim 18 priorytetowych kursów nie zaspokojono potrzeb szkoleniowych funkcjonariuszy w 100%. Przykładowo na kursach w zakresie współpracy z mediami potrzeby zaspokojono na poziomie 26,1%, dla policjantów komórek służby kryminalnej wykonujących czynności operacyjno-rozpoznawcze na poziomie 29,2%, a na kursie specjalistycznym z języka angielskiego – poziom IV, w 32,1%. Jako przyczyny powyższego Komendant Główny Policji wskazał m.in.: zmniejszenie o 465 liczby dostępnych miejsc kwaterunkowych z uwagi na prowadzone prace remontowe, zwiększenie realizacji SZP, możliwości realizacyjne wynikające z liczebności grup szkoleniowych określonych w założeniach organizacyjno-programowych danego kursu. Komendant Główny wyjaśnił ponadto, że w przypadku pozostawania w dyspozycji danej jednostki szkoleniowej wolnych miejsc szkoleniowych, Komendanci byli zobowiązani do podjęcia działań mających na celu skierowanie na te szkolenia kolejnych policjantów.

W 2018 r. Biuro Kontroli KGP przeprowadziło kontrolę w szkołach Policji w Pile i Słupsku w celu zdiagnozowania przyczyn zwalniania słuchaczy ze szkoleń zawodowych podstawowych w 2017 roku. Celem kontroli było ustalenie, czy proces zwalniania słuchaczy szkoleń zawodowych pod-

¹⁴⁵ Zarządzenie nr 19 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie planowania strategicznego oraz systemu kontroli zarządczej w Policji (Dz. Urz. KGP poz. 80 ze zm.).

stawowych w 2017 r. w obu szkołach przebiegał prawidłowo, tj. zgodnie z regulacjami rozporządzenia w sprawie szkoleń w Policji. W sprawozdaniach z ww. kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości. Za uchybienie uznano zastosowanie niejednolitej podstawy prawnej w przypadku zwalniania słuchaczy w trybie § 43 ust 1 pkt 1 ww. rozporządzenia w SP w Pile.

W badanym okresie komórki właściwe ds. kontroli komend wojewódzkich (Stołecznej) przeprowadziły w obszarze szkolenia i doskonalenia zawodowego cztery, a szkoły policyjne dwie kontrole (wszystkie z wynikiem pozytywnym lub pozytywnym mimo stwierdzonych nieprawidłowości). W badanym okresie Zespół Audytu Wewnętrznego KGP nie realizował zadań audytowych z zakresu szkolenia i doskonalenia zawodowego w Policji.

W kontrolowanym okresie na podstawie § 32 ust. 1 pkt 4b zarządzenia nr 1041 pomiar efektywności szkolenia i doskonalenia zawodowego w Policji prowadziła WSPol w Szczycie. Badania ewaluacyjne prowadzone były zgodnie z Zasadami prowadzenia ewaluacji szkolenia i doskonalenia zawodowego organizowanego centralnie w jednostkach szkoleniowych Policji, zatwierdzonymi przez Komendanta-rektora WSPol w kwietniu 2013 r. Koordynacja i nadzór nad ewaluacją należał do Działu Organizacji Szkolenia i Doskonalenia Zawodowego WSPol (dalej: DOSiDZ WSPol). Zgodnie z Zasadami badania ewaluacyjne oparte były na metodzie ankietowej realizowanej w ostatnim tygodniu szkolenia/kursu oraz po sześciu miesiącach od ich zakończenia (tzw. badania odroczone, obejmujące absolwentów oraz ich przełożonych). Badania prowadziły zespoły ewaluacyjne powoływane w jednostkach szkoleniowych.

Komendant-rektor nie określił w Zasadach, jaki odsetek realizowanych we wszystkich (sześciu) jednostkach szkoleniowych Policji szkoleń i kursów specjalistycznych poddać należy centralnym badaniom ewaluacyjnym. Wybór edycji i liczba przedsięwzięć obejmowanych badaniami należały do DOSiDZ WSPol i określane były w harmonogramach badań ewaluacyjnych SZP oraz kursów specjalistycznych w ramach doskonalenia centralnego.

NIK ustaliła, że zgodnie z zatwierdzonym przez Komendanta-rektora harmonogramem badań w 2018 r. w WSPol zaplanowano i zrealizowano badania słuchaczy trzech edycji szkolenia zawodowego w każdej ze szkół Policji (łącznie sześć badań). Łącznie w badaniu wzięły udział 464 osoby. Ponad połowa ankietowanych (314) oceniła, że cele szkolenia w zakresie kształcenia zawodowego oraz przygotowania do wykonywania czynności i zadań służbowych na stanowisku pracy została osiągnięta. Niemniej 218 uczestników SZP wskazała jednocześnie, że program SZP wymaga zmian, w szczególności w zakresie wydłużenia trwania szkolenia oraz intensyfikacji zajęć praktycznych (np. zwiększenia liczby służb, zajęć z taktyki i techniki interwencji, pierwszej pomocy, wyszkolenia strzeleckiego, w raporcie z badań, podkreślono, że większość słuchaczy nie przedstawiła swoich propozycji).

W 2018 r. w WSPol zaplanowano także badania słuchaczy siedmiu kursów specjalistycznych (każdorazowo tej samej edycji, ale w różnych jednostkach szkoleniowych), tj.: w zakresie profilaktyki społecznej, dla policjantów służby kryminalnej wykonujących czynności operacyjno-

-rozpoznawcze, dla policjantów służby kryminalnej wykonujących czynności dochodzeniowo-śledcze, w zakresie współpracy z mediami, z zakresu taktyki i techniki interwencji, z zakresu wykonywania wybranych czynności w obszarze poszukiwań osób zaginionych oraz dla instruktorów strzelań policyjnych. Łącznie przeprowadzono 13 z 16 zaplanowanych badań, w trzech przypadkach jednostki szkoleniowe odstąpiły od realizacji kursu. W badaniach uczestniczyło 238 osób (1,5% słuchaczy kursów specjalistycznych w 2018 r.). Wykonane zostały też badania odroczone absolwentów ww. kursów i ich przełożonych.

NIK poddała kontroli wyniki badań ewaluacyjnych dwóch z siedmiu kursów (28,6% kursów, obejmujących 34,9% słuchaczy), tj. kursu specjalistycznego dla policjantów służby kryminalnej wykonującej czynności dochodzeniowo-śledcze (DS-1/18) realizowanego w SP w Pile oraz kursu specjalistycznego z zakresu taktyki i technik interwencji (TITS-1/18) realizowanego w WSPol, CSP w Legionowie oraz SP w Katowicach. Zwrócono uwagę na odpowiedzi na pytania, w których słuchacze, a po pół roku absolwenci i ich przełożeni (w badaniach odoczonych), oceniali przydatność zdobytej wiedzy i umiejętności. W przypadku kursu DS-1/18 wysoka ocena ogólna kursu przez uczestników szkolenia, tj. 79,1% pozytywnych (powyżej średniej) wskazań na przydatność zdobytej wiedzy oraz 72,1% na przydatność nabytych umiejętności, po pół roku diametralnie się zmieniła: 69% absolwentów oceniła negatywnie (poniżej średniej) zdobytą wiedzę, a 61,9% umiejętności. Identyczna zmiana dotyczy wymienionych w badaniu sześciu kluczowych zagadnień programowych (np. postępowanie przygotowawcze, doskonalenie umiejętności strzeleckich), podczas gdy od 69,8% do 90,7% słuchaczy oceniało pozytywnie przydatność poszczególnych zagadnień, absolwenci przydatność tych samych zagadnień oceniali negatywnie – od 42,9 do 90,5% wskazań. Podobnie negatywnie ocenili treści nauczania przełożeni absolwentów ww. kursu – od 26,8% do 82,9 wskazań (przy czym cztery z sześciu zagadnień ocenionych zostało w ponad 70% negatywnie). W odniesieniu do TITS-1/18 aż 92,5% słuchaczy kursu oceniła wysoko bądź bardzo wysoko zdobytą w szkołach wiedzę i umiejętności. Po pół roku, wśród absolwentów¹⁴⁶ odsetek ten spadł do 75%, przy czym wyraźnie mniej osób dało oceny najwyższe (z komunikatu z badań odoczonych wynika, że przełożeni nie odnosili się do tego zagadnienia).

Zatwierdzając Sprawozdanie Komendant Główny, na podstawie wyników badań ewaluacyjnych szkoleń zawodowych i doskonalenia zawodowego centralnego w 2018 r., uznał, że proces dydaktyczny realizowany był prawidłowo we wszystkich jednostkach szkoleniowych Policji.

NIK zwraca uwagę, że tak znaczne rozbieżności w ocenie szkoleń mogą wskazywać na występowanie problemów o charakterze systemowym. Nawet przy uwzględnieniu stosunkowo niewielkiej próby, jej wynik usprawiedliwia wysunięcie tezy o dużej rozbieżności pomiędzy wiedzą i umiejętnościami zdobywanymi na szkoleniach, a ich praktycznym wyko-

¹⁴⁶ Ośmiu (20%) słuchaczy nie wzięło udziału w badaniu odoczonym.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rzystaniem w trakcie realizacji zadań. Kwestia ta, w opinii NIK, wymaga podjęcia przez Komendanta Głównego Policji działań w celu wyjaśnienia zaistniałej sytuacji, a w przypadku zdiagnozowania konkretnych nieprawidłowości – podjęcia działań naprawczych.

Na 2019 r., zgodnie z zatwierdzonym przez Komendanta-Rektora harmonogramem badań (po korekcie nr 1), zaplanowano badanie słuchaczy szkolenia zawodowego podstawowego (trzech edycji, we wszystkich szkołach, w okresie lipiec 2019 – styczeń 2020 r.) oraz 17 badań słuchaczy dziewięciu kursów specjalistycznych. W I poł. 2019 r. przeprowadzono dziewięć badań słuchaczy, tj. kursu specjalistycznego w zakresie profilaktyki społecznej (w dwóch jednostkach szkoleniowych), w zakresie współpracy z mediami (jedna szkoła), dla policjantów w zakresie zwalczania cyberprzestępczości (jedna szkoła), z zakresu wykonywania wybranych czynności w obszarze poszukiwań osób zaginionych (jedna szkoła), dla dzielnicowych (trzy szkoły), dla kandydatów na biegłych policyjnych laboratoriów kryminalistycznych (jedna jednostka szkoleniowa). Część badań dot. ww. kursów w poszczególnych szkołach, badania słuchaczy trzech innych kursów przewidzianych harmonogramem oraz badania odroczone zaplanowano w II poł. 2019 r. oraz w I poł. 2020 r. Poza centralnymi badaniami efektywności szkolenia i doskonalenia zawodowego, komendanci jednostek szkoleniowych zlecali własne badania ankietowe np. w WSPol takimi badaniami objęci byli słuchacze SASW.

NIK zwraca uwagę, że w Sprawozdaniu ze szkolenia zawodowego oraz doskonalenia centralnego zorganizowanego i przeprowadzonego w 2018 r. nie wskazano, by wnioski z badań przeprowadzonych w 2018 r. miały związek ze zmianą obowiązujących programów szkoleń i programów nauczania na kursach specjalistycznych. Także przedstawiona NIK dokumentacja nie potwierdziła, by badania ewaluacyjne były impulsem do zmian programowych (jedynie we wniosku Komendanta-Rektora WSPol w Szczytnie z 19 maja 2019 r., dot. opracowania nowego programu na SASW, przywołane zostały wyniki badań ewaluacyjnych).

BKSiOP KGP nie ingerowało w sposób prowadzenia badań ewaluacyjnych. W kontrolowanym okresie nie zgłaszało uwag, nie opracowywało własnych analiz wyników tych badań. Wyniki z badań poszczególnych szkoleń/kursów, tzw. komunikaty, przekazywane były z jednostek szkoleniowych do WSPol oraz biur merytorycznych KGP. W marcu 2019 r. BKSiOP KGP wystąpiło do Komendanta-Rektora o przesyłanie wniosków końcowych w postaci zbilansowanej informacji obejmującej najistotniejsze dane odnoszące się do oceny programu danego kursu i jego realizacji (pod kątem prowadzonych zajęć) zamiast kilku komunikatów.

Państwowa Straż Pożarna

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym KG PSP (§ 10 ust. 1 pkt 6) sprawowanie nadzoru dydaktycznego nad realizacją programów zatwierdzanych przez Komendanta Głównego należało do zadań Biura Szkolenia KG PSP.

Organizacja i realizacja nadzoru nad szkoleniem funkcjonariuszy PSP przez Komendanta Głównego PSP

Nadzór nad realizacją kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego w PSP realizowany był w oparciu o „Zasady organizacji nadzoru dydaktycznego nad realizacją programów kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego zatwierdzonych przez komendanta głównego Państwowej Straży Pożarnej”. W myśl tych zasad nadzór dydaktyczny w PSP realizowany był w formie nadzoru zewnętrznego i wewnętrznego. Nadzór zewnętrzny w imieniu Komendanta Głównego PSP sprawowało Biuro Szkolenia KG PSP oraz szkoły PSP (z wyłączeniem SGSP), którym do nadzoru przydzielono określone komendy wojewódzkie PSP. Ponadto szkołom PSP przydzielono do nadzoru dydaktycznego zewnętrznego określone ośrodki szkolenia KW PSP realizujące szkolenia specjalistyczne z poszczególnych dziedzin ratowniczych. W dokumencie tym określono również standardy oceny jakości kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego.

Na 2018 i 2019 rok sporządzone zostały Plany nadzoru dydaktycznego. W planie nadzoru dydaktycznego na 2018 r. przewidziano działalność wspomagającą w formie organizacji 24 warsztatów metodyczno-tematycznych, sympozjum i narady szkoleniowej oraz działalność diagnostyczno-oceniającą w formie 67 hospitacji zajęć i 10 wizytacji w ośrodkach szkolenia KW PSP. Najpóźniej na dwa tygodnie przed każdymi warsztatami organizator przysyłał do Biura Szkolenia projekt programu warsztatów do akceptacji, a po ich zakończeniu – sprawozdanie z realizacji warsztatów. Po każdym kwartale poszczególne jednostki organizacyjne przysyłały sprawozdania z prowadzonych działań z zakresu nadzoru.

Z realizacji nadzoru dydaktycznego w 2018 r. sporządzony został Raport zawierający m.in. zalecenia na 2019 r. Z raportu wynika, że realizując zewnętrzny nadzór dydaktyczny, Biuro Szkolenia KG PSP w ramach działalności wspomagającej zorganizowało dwie narady i 11 warsztatów metodycznych i tematycznych, a szkoły PSP – 27, które adresowane były głównie do kadry dydaktycznej szkół i ośrodków szkolenia KW PSP. W ramach działalności diagnostyczno-oceniającej Biuro Szkolenia KG PSP przeprowadziło 13 hospitacji i cztery wizytacje w szkołach PSP, natomiast szkoły PSP przeprowadziły 68 hospitacji i 12 wizytacji w ośrodkach szkolenia KW PSP. W ramach wewnętrznego nadzoru dydaktycznego zorganizowano w PSP 229 odpraw tematycznych i metodycznych w formie szkoleniowych posiedzeń pedagogicznych, 57 hospitacji zajęć w szkołach PSP i 107 hospitacji w ośrodkach szkolenia KW PSP.

Ponadto w 2018 r. w czterech ośrodkach szkolenia KW PSP¹⁴⁷ przedstawiciele Biura Szkolenia KG PSP przeprowadzili wizyty monitorujące, których celem była weryfikacja realizacji zaleceń Komendanta Głównego PSP w zakresie zatrudnienia w ośrodkach szkolenia. Wyniki wizyt monitorujących ze stosownymi wnioskami przedstawiono w „Analizie funkcjonowania ośrodków szkolenia w komendach wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu, Łodzi, Warszawie i Opolu”.

W planie nadzoru dydaktycznego na 2019 r. przewidziano działalność wspomagającą w formie organizacji 24 warsztatów metodyczno-tematycznych,

¹⁴⁷ Ośrodki Szkolenia w Sieradzu, Opolu, Miliczu, Pionkach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

sympozjum i narady szkoleniowej oraz działalność diagnostyczno-oceniającą w formie 32 hospitacji zajęć i siedem wizytacji w ośrodkach szkolenia KW PSP. W I połowie 2019 r. w szkołach PSP przeprowadzono 34 hospitacje i 4 wizytacje natomiast w ośrodkach szkolenia KW PSP 59 hospitacji. Wyniki ze sprawowanego nadzoru omawiane były podczas ośmiu narad służbowo-szkoleniowych organizowanych przez KG PSP z kadrą szkół PSP i ośrodków szkolenia KW PSP.

Biuro Kontroli, Skarg i Wniosków KG PSP w okresie objętym kontrolą, nie zlecało podległym jednostkom organizacyjnym PSP przeprowadzenia kontroli bądź audytu w obszarze kształcenia, szkolenia lub doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy. W okresie objętym kontrolą nie były prowadzone kontrole w zakresie szkolenia i doskonalenia zawodowego realizowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz inne uprawnione organy zewnętrzne.

W okresie objętym kontrolą do KG PSP wpłynęły dwa pisma anonimowe, które dotyczyły spraw związanych ze szkoleniem. Zespół kontrolny KG PSP przeprowadził w SA PSP w Krakowie kontrolę w trybie uproszczonym, a zarzut nieprawidłowego kierowania osób na kursy i szkolenia nie został potwierdzony. W przypadku drugiego anonimu, po potwierdzeniu zarzutów, wystąpiono do Komendanta Miejskiego PSP w Białymstoku o podjęcie działań dyscyplinujących wobec trzech funkcjonariuszy, którzy nie stawiali się na zajęcia prowadzone w ramach szkolenia z bezzałogowych statków powietrznych.

Badanie efektywności systemu kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy PSP realizowano w oparciu o „Zasady organizacji nadzoru dydaktycznego nad realizacją programów kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego”. W myśl tych zasad działalność diagnostyczno-oceniającą realizowano poprzez badania pedagogiczne i ankietowe wybranych zakresów działalności dydaktycznej. Ponadto w związku z faktem, że szkoły kształcące w zawodzie technik pożarnictwa są elementem ogólnego systemu kształcenia zawodowego, a SGSP pod przepisy dotyczące szkolnictwa wyższego, kształcenie to objęte jest zasadami ewaluacji określonymi dla szkół i uczelni publicznych.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono dwa badania ankietowe, na podstawie opracowanych w KG PSP koncepcji tych badań. Badanie ankietowe szkół PSP, dotyczące organizacji szkoleń z poszczególnych dziedzin ratowniczych realizowanych przez ksrg w zakresie podstawowym w ośrodkach szkolenia komend wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej w 2018 r., przeprowadzili przedstawiciele czterech szkół PSP wśród słuchaczy w 17 ośrodkach szkolenia KW PSP. Z badań tych opracowano podsumowanie.

Poza badaniem dokumentacji nadzoru realizowanego w jednostkach kontrolowanych, szczegółowej, systemowej analizie przez kontrolerów i powołanego biegłego¹⁴⁸, poddano system nadzoru.

¹⁴⁸ Patrz przypis nr 32 na str. 29.

W opinii NIK był on zorganizowany i realizowany prawidłowo.

Niezależnie jednak od tego, zdaniem NIK, nawet najlepszy system wymaga ciągłego monitorowania i doskonalenia. Programy szkolenia powinny być poddawane ciągłemu procesowi ewaluacji, co oznacza ich gruntowny przegląd nie rzadziej niż raz na pięć lat (chyba, że wcześniej powstanie istotna potrzeba ich zmiany). Z programów analizowanych, w ramach niniejszej kontroli, taką aktualizację powinien obecnie przejść „Program Szkolenia CBRNE”. Dodatkową istotną przesłanką do jego aktualizacji są zmiany w przepisach nakładające na PSP dodatkowe, niewystępujące w czasie zatwierdzania tego programu, obowiązki z zakresu zagrożeń biologicznych. W ramach prac nad zmianą tego programu należy rozważyć wprowadzenie do „Programu szkolenia” modyfikacji zapewniającej zapoznanie słuchaczy z problematyką zagrożeń biologicznych.

Straż Graniczna

Organizacja i realizacja nadzoru nad szkoleniem funkcjonariuszy Straży granicznej przez Komendanta Głównego SG

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

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

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

NIK zwraca uwagę, że zakres danych zawartych w sprawozdaniu był jednak niekompletny: nie zawierał informacji o realizacji szkoleń lokalnych, w szczególności o wyszkoleniu funkcjonariuszy w zakresie sprawności fizycznej i umiejętnościach strzeleckich. Komendant Główny SG wyjaśnił, że zakres szkoleń realizowanych na rzecz funkcjonariuszy i pracowników SG jest bardzo szeroki, tym samym zamieszczenie w sprawozdaniu z działalności szkoleniowej informacji na temat wszystkich przedsięwzięć byłoby trudne do osiągnięcia. W konsekwencji powyższego w sprawozdaniu z działalności szkoleniowej zamieszczone są w szczególności informacje dotyczące szkoleń obejmujących swoim zasięgiem wszystkie jednostki organizacyjne.

Zapisy § 4 ust. 4 zarządzenia w sprawie szkolenia i doskonalenia funkcjonariuszy nie wyłączają prezentacji danych w zakresie szkolenia lokalnego ze sprawozdania z działalności szkoleniowej. Brak przedmiotowej informacji spowodował brak rzetelnej informacji na poziomie centralnym, która dawałaby pełny obraz stanu wyszkolenia funkcjonariuszy SG. Tym samym Komendant Główny SG nie posiadał niezbędnych informacji,

wspomagających podejmowanie optymalnych działań w celu uzupełniania braków w wyszkoleniu formacji.

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

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

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

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

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

W okresie objętym kontrolą ewaluacji bezpośredniej poddano 559 edycji kursów i szkoleń, w tym 64 w zakresie szkoleń kwalifikowanych. Uwagi zgłaszane przez słuchaczy były analizowane przez pracowników właściwych merytorycznie w zakresie realizowanych treści programowych oraz osoby wspierające proces dydaktyczny. Kierownicy tych komórek podejmowali działania, jeśli pojawiły się uzasadnione uwagi. Obejmowały one przede wszystkim: zakup sprzętu i materiałów do realizacji zajęć, modernizację pracowni do analizy kryminalnej, aktualizację szeregu programów kursów doskonalących i szkoleń specjalistycznych. Wyniki uzyskane w badaniach wskazywały, że mocną stroną procesu doskonalenia zawodowego stanowiła profesjonalna kadra dydaktyczna oraz merytoryczna strona szkolenia. Słuchacze szkoleń z zakresu szkoły

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

chorążych i przeszkolenia specjalistycznego do mianowania na pierwszy stopień oficerski SG wskazywali na potrzebę modyfikacji i aktualizacji programów, rozważenie profilowania szkoleń oraz zwiększenie liczby zajęć praktycznych. Ośrodki szkolenia SG prowadziły również ewaluacje odroczone wśród absolwentów szkoleń specjalistycznych i kursów doskonalących realizowanych w ramach „Modelu szkolenia funkcjonariuszy SG w zakresie prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych w SG”.

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

W okresie objętym kontrolą nie odnotowano skarg dotyczących działalności szkoleniowej.

Służba Ochrony Państwa

Dane na temat nadzoru Komendanta SOP nad realizacją szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy SOP, a w szczególności wyników kontroli szkolenia funkcjonariuszy, SOP objęła klauzulą niejawności, wobec czego dane te nie mogły być zaprezentowane w niniejszej Informacji.

NIK w niejawnym wystąpieniu pokontrolnym przedstawiła ocenę realizacji zadań w zakresie nadzoru i kontroli szkolenia funkcjonariuszy SOP, w formie opisowej.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Głównym celem kontroli było zbadanie i dokonanie oceny czy funkcjonujące w służbach podległych MSWiA systemy szkolenia i doskonalenia zawodowego pozwalają na prawidłowe przygotowanie funkcjonariuszy do wykonywania zadań służbowych.

Pytanie definiujące
cel główny kontroli

Założono, że cel główny zostanie osiągnięty dzięki zbadaniu następujących zagadnień:

Pytania definiujące
cele szczegółowe

1. Czy poszczególne formacje stworzyły i posiadają adekwatny do potrzeb system szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy?
2. Czy kadra dydaktyczna, programy szkolenia i doskonalenia zawodowego oraz infrastruktura szkoleniowa umożliwiały wymagane przygotowanie funkcjonariuszy do realizacji zadań?
3. Czy liczba przeszkolonych funkcjonariuszy i zakres realizowanych szkoleń pozwalał na wymagane przygotowanie ich do realizacji zadań?
4. Czy nadzór nad funkcjonowaniem systemu przyczyniał się do jego usprawnienia i realizacji zadań nałożonych na poszczególne formacje?

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendy Główne Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej oraz Służba Ochrony Państwa, a także 13 wybranych szkół Policji, PSP i SG oraz pięć jednostek organizacyjnych Policji, SG i PSP sześciu wojewódzkiego – łącznie 23 jednostki organizacyjne.

Zakres podmiotowy

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁴⁹ pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Kryteria kontroli

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2019 r. Kontrolą zostały również objęte dowody wytworzone wcześniej bądź później, niezbędne dla realizacji celu kontroli.

Okres objęty kontrolą

W ramach przygotowania kontroli, działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, w grudniu 2018 r. zwrócono się do Komendantów Głównych Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej oraz Komendanta SOP o informacje nt. organizacji i realizacji szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy podległych im służb.

Działania na podstawie
art. 29 ustawy o NIK

Kontrola została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli i przeprowadzona przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz delegatury NIK w Gdańsku, Katowicach, Łodzi, Olsztynie Rzeszowie, Wrocławiu i Szczecinie.

Pozostałe informacje

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 5 czerwca do 25 października 2019 r. Ostatnie wystąpienie pokontrolne zostało podpisane w dniu 23 stycznia 2020 r.

W kontroli nie uczestniczyły inne organy kontroli, rewizji bądź inspekcji.

Kierownicy żadnej z jednostek kontrolowanych nie wystosowali zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych.

Zastrzeżenia
do wystąpień
pokontrolnych

¹⁴⁹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.).

ZAŁĄCZNIKI

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

W wystąpieniach pokontrolnych do komendantów jednostek kontrolowanych sformułowano 15 wniosków pokontrolnych. Wszyscy kierownicy jednostek kontrolowanych, do których skierowano wnioski pokontrolne poinformowali o ich zrealizowaniu (11) bądź o wdrożeniu wniosków do realizacji (4).

Wykaz jednostek kontrolowanych i ich kierowników w okresie objętym kontrolą (stan na dzień zakończenia kontroli w jednostce)

Lp.	Jednostka kontrolna NIK	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej – okres pełnienia funkcji
1	2	3	4
1.	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji Warszawa	Minister SWiA Mariusz Błaszczak 16.11.2015.–9.01.2018. Joachim Brudziński 9.01.2018.–4.06.2018. Elżbieta Witek 4.06.2018.–9.08.2019. Mariusz Kamiński od 14.08.2019.
2.		Komenda Główna Policji Warszawa	Komendant Główny Policji gen. insp. Jarosław Szymczyk od 13.04.2016.
3.		Komenda Główna PSP Warszawa	Komendant Główny PSP gen. bryg. Leszek Suski 22.12.2015.–5.12.2019. bryg. Andrzej Bartkowiak od 5.12.2019.
4.		Komenda Główna SG Warszawa	Komendant Główny SG gen. bryg. SG Marek Łapiński 31.12.2015.–23.01.2018. gen. bryg. SG Tomasz Praga od 13.01.2018.
5.		Służba Ochrony Państwa Warszawa	Komendant SOP gen. bryg. SOP Tomasz Miłkowski 1.02.2018.–4.03.2018. płk SOP Krzysztof Król 5.03.2018–4.06.2019. mjr SOP Paweł Olszewski od 5.06.2019.
6.		Wyższa Szkoła Policji Szczytno	Komendant-Rektor insp. dr hab. Marek Fałdowski od 11.02.2017.
7.		Szkoła Główna Służby Pożarniczej Warszawa	Rektor-Komendant nadbryg. dr hab. Paweł Kępka od 15.09.2016.
8.		Centrum Szkolenia Policji Legionowo	Komendant insp. Anna Rosół od 1.02.2016.
9	Delegatura NIK w Gdańsku	Komenda Wojewódzka Policji Gdańsk	Komendant Wojewódzki Policji nadinsp. Jarosław Rzymkowski d 21.01.2016.
10.		Szkoła Podoficerska PSP Bydgoszcz	Komendant st. bryg. Jacek Antos od 1.01.2018.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka kontrolna NIK	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej – okres pełnienia funkcji
1	2	3	4
11.	Delegatura NIK w Katowicach	Szkoła Policji Katowice	Komendant insp. dr Rafał Kochańczyk od 24.05.2016.
12.		Centralna Szkoła PSP Częstochowa	Komendant mł. bryg. Piotr Placek od 14.06.2016.
13.	Delegatura NIK w Łodzi	Komenda Wojewódzka Policji Łódź	Komendant Wojewódzki Policji nadinsp. Andrzej Łapiński od 8.02.2016.
14.		Ośrodek Szkolenia Policji w Łodzi zs. w Sieradzu	Kierownik OSzP mł. insp. Mariusz Cichosz od 1.04.2009.
15.		Komenda Wojewódzka PSP Łódź	Komendant Wojewódzki PSP nadbryg. Jarosław Wlazłowski od 3.03.2016.
16.	Delegatura NIK w Olsztynie	Centrum Szkolenia SG Kętrzyn	Komendant płk SG Andrzej Prokopski 12.10.2017.–5.04.2018. płk SG Grzegorz Skorupski 6.04.2018.–09.2018. płk SG Adam Pacuk od 10.09.2018.
17.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Bieszczadzki Oddział SG Przemyśl	Komendant gen. bryg. SG Robert Rogoz – od 24.01.2017.
18.	Delegatura NIK w Szczecinie	Centralny Ośrodek Szkolenia SG Koszalin	Komendant płk SG Grzegorz Skorpwski 3.08.2013.–6.04.2018. płk SG Piotr Boćko od 6.04.2018.
19.		Szkoła Policji Piła	Komendant insp. Beata Różniak-Krzeszewska od 19.04.2017.
20.		Szkoła Policji Słupsk	Komendant insp. Jacek Gil od 10.03.2012.
21.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych SG Luban	Komendant płk SG Roman Łubiński 6.10.2017.–9.09.2018. płk SG Jacek Wysokiński od 10.09.2018.
22.		Szkoła Aspirantów PSP Poznań	Komendant st. bryg. dr Jan Kołdej od 1.01.2018.
23.		Nadodrzański Oddział SG Krosno Odrzańskie	Komendant gen. bryg. SG Wojciech Skowronek od 23.08.2017.

Kontrolowane jednostki otrzymały oceny pozytywne (12 jednostek) bądź oceny w formie opisowej (11 jednostek).

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Ministerstwo zostało utworzone na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 20 listopada 2015 r. poprzez przekształcenie dotychczasowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (obsługującego dział sprawy wewnętrzne), do którego włączono część komórek i pracowników dotychczasowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (obsługujących działy administracja publiczna i wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne). Ponadto na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 7 grudnia 2015 r. dokonano przekształcenia ministerstwa poprzez przekazanie części jego komórek i pracowników (obsługujących sprawy geodezji i kartografii) do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa¹⁵⁰.

Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie MSWiA, Minister kieruje działami administracji rządowej: administracja publiczna, sprawy wewnętrzne i wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.

Minister jest dysponentem części 17, 42 i 43 budżetu państwa. Podlegają mu m.in. Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, Inspektor Nadzoru Wewnętrznego (od 27 stycznia 2018 r.) oraz Komendant Służby Ochrony Państwa (od 1 lutego 2018 r.).

Z dniem 27 stycznia 2018 r. ustawa o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra, została zmieniona ustawą zmieniającą z dnia 9 listopada 2017 r. Poza zmianą tytułu ustawy określono nowe zasady sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych nad Policją, Strażą Graniczną, Biurem Ochrony Rządu (od 1 lutego 2018 r. – nad Służbą Ochrony Państwa) oraz Państwową Strażą Pożarną, ustanowiono urząd Inspektora Nadzoru Wewnętrznego i określono jego zadania oraz organizację i tryb działania Biura Nadzoru Wewnętrznego (BNW), którym Inspektor kieruje.

Inspektor Nadzoru Wewnętrznego jest organem, przy pomocy którego minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór nad służbami jemu podległymi lub przez niego nadzorowanymi, nad funkcjonariuszami Policji, Straży Granicznej i Biura Ochrony Rządu oraz strażakami Państwowej Straży Pożarnej, a także nad pracownikami zatrudnionymi w tych służbach.

Ponadto na mocy art. 4 ustawy zmieniającej zmieniono ustawę o Policji ustanawiając w niej „służbę spraw wewnętrznych” i tworząc, na bazie BSW KGP, samodzielną jednostkę organizacyjną – Biuro Spraw Wewnętrznych Policji. BSWP realizuje na obszarze całego kraju zadania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości popełnianej przez policjantów

¹⁵⁰ Rozporządzenia Rady Ministrów odpowiednio: z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. poz. 1946) i z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. poz. 2079).

i pracowników Policji oraz przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu popełnianych na szkodę Policji, określonych w art. 296–306 kk¹⁵¹, a także wykrywania i ścigania sprawców tych przestępstw. BSWP realizuje również podobne zadania, w zakresie zleconym przez Inspektora Nadzoru Wewnętrzny, wobec funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa oraz strażaków i pracowników Państwowej Straży Pożarnej.

Podobnie, na mocy art. 5 ustawy zmieniającej, na bazie BSW KG SG utworzono samodzielną jednostkę organizacyjną Biuro Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej, realizującą na obszarze całego kraju zadania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości popełnianej przez funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej, przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu popełnianych na szkodę Straży Granicznej, określonych w art. 296–306 Kodeksu karnego oraz wykrywania i ścigania sprawców tych przestępstw. BSW KG SG realizuje również podobne zadania, w zakresie zleconym przez Inspektora Nadzoru Wewnętrznego, wobec funkcjonariuszy i pracowników Policji, Służby Ochrony Państwa oraz strażaków i pracowników Państwowej Straży Pożarnej.

Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego¹⁵².

Policja

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o Policji do podstawowych jej zadań należą:

- ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;
- ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania;
- inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- prowadzenie działań kontrterrorystycznych w rozumieniu ustawy o działaniach antyterrorystycznych;
- wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców.

Komendant Główny Policji, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, jest centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Komendant Główny Policji jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszy Policji. Terytorialny zasięg działania komendantów wojewódzkich i powiatowych Policji odpowiada zasadniczemu podziałowi administracyjnemu Państwa, z wyłączeniem m.st. Warszawy i 9 sąsiadujących powiatów, na którym to obszarze zadania i kompetencje komendanta wojewódzkiego Policji wykonuje Komendant Stołeczny Policji.

¹⁵¹ Art. 296–306 ustawy Kodeks karny dotyczą przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu.

¹⁵² Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

W strukturze Policji funkcjonują: trzy jednostki szczebla centralnego (KGP, CBŚP, BSWP), 17 komend szczebla wojewódzkiego (16 KWP i KSP), ok. 340 komend powiatowych, miejskich i rejonowych Policji, ponad 580 komisariatów Policji, pięć szkół Policji, w tym Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, oraz Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji.

Według stanu na 1 stycznia 2018 r. liczba etatów w jednostkach organizacyjnych Policji wynosiła 103 309, a liczba faktycznie pełniących służbę policjantów – 98 688. Wg stanu na koniec 2018 r., przy tej samej liczbie etatów¹⁵³, liczba faktycznie pełniących służbę policjantów wynosiła 97 925 (spadek o 0,8%).

Na koniec 2019 r. służbę pełniło 98 167 policjantów, tj. o 0,2% więcej niż na początku roku. Według stanu na 31 grudnia 2019 r. w Policji pracowało ponadto 22 743 pracowników cywilnych, w tym 11 420 członków korpusu służby cywilnej, tj. o 0,4% więcej niż w 2018 r.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o Policji, koszty związane z funkcjonowaniem Policji są pokrywane z budżetu państwa, przy czym jednostki i komórki organizacyjne Policji oraz policjanci otrzymują wyposażenie niezbędne do wykonywania czynności służbowych (art. 71 ust. 1 ustawy o Policji).

Zgodnie z decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie dysponentów, Komendant Główny Policji jest dysponentem ś.b.p. III stopnia w odniesieniu do wydatków KGP oraz dysponentem ś.b.p. II stopnia w części 42 – Sprawy wewnętrzne. Podległymi mu dysponentami ś.b.p. III stopnia są komendanci wojewódzcy i Komendant Stołeczny Policji oraz komendanci szkół Policji.

Budżet Policji¹⁵⁴, wyniósł w 2019 r. 11 403 632,8 tys. zł, i był wyższy od budżetu roku 2018 r. (10 030 165,3 tys. zł), o 13,7%. W 2019 r. Policja wydała na świadczenia dla osób fizycznych 307 176,2 tys. zł (2,7% budżetu), na wydatki bieżące – 10 049 418,3 tys. zł (88,1% budżetu) i na wydatki majątkowe – 1 047 038,3 tys. zł (9,2% budżetu). Wydatki płacowe, tj. na uposażenia funkcjonariuszy i wynagrodzenia pracowników, wraz z pochodnymi, wyniosły 8 743 286,9 tys. zł (76,7% budżetu).

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie nie jest finansowana w ramach cz. 42, lecz bezpośrednio przez Ministra SWiA w formie dotacji. W 2019 r. WSPol otrzymała ogółem 75 757,8 tys. zł, z czego 56 535,5 tys. zł (75% całości dotacji) na bezzwrotną pomoc materialną dla studentów i doktorantów, 16 013,4 tys. zł (21%) na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego i badawczego oraz 3208,9 tys. zł (4%) na sfinansowanie inwestycji i zakupów inwestycyjnych.

¹⁵³ Art. 15 ustawy budżetowej na rok 2018 i art. 15 ustawy budżetowej na rok 2019. Policja jest jedyną formacją, dla której liczbę etatów jest corocznie określana w ustawie budżetowej.

¹⁵⁴ Wydatki jednostek Policji, wraz z wydatkami niewygasającymi, zrealizowane w ramach części 42 budżetu państwa, bez wydatków WSPol. Dane nt. wydatków, zatrudnienia i wynagrodzenia pozyskano z materiałów kontroli P/19/001 i P/20/001 realizacji przez Komendanta Głównego Policji wydatków budżetu państwa w latach 2018 i 2019.

Przeciętne uposażenie funkcjonariusza Policji wyniosło 5857,28 zł i było wyższe od uposażenia w 2018 r. o 13% (5184,44 zł). Przeciętne wynagrodzenie pracownika korpusu służby cywilnej wyniosło 4386,03 zł i było wyższe od wynagrodzenia w 2018 r. o 12,1% (3911,12 zł), natomiast przeciętne wynagrodzenie pracownika cywilnego wyniosło 3520,77 zł, tj. o 13,6% więcej niż w 2018 r. (3098,83 zł).

Straż Graniczna jest jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formacją przeznaczoną do ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji¹⁵⁵.

Straż Graniczna

Do podstawowych zadań Straży Granicznej należy:

- ochrona granicy państwowej na lądzie i morzu;
- organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego;
- zapobieganie i przeciwdziałanie nielegalnej migracji;
- wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz,
- rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, w zakresie właściwości Straży Granicznej (art. 1 ust. 2 ustawy o SG).

Komendant Główny SG jest centralnym organem administracji rządowej podległym ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. W strukturze SG funkcjonują oddziały SG, a w nich placówki i dywizjony SG. WSG jest obecnie dziewięć oddziałów:

- 1) Bieszczadzki Oddział SG z siedzibą w Przemyślu, obejmujący województwo podkarpackie;
- 2) Karpacki Oddział SG z siedzibą w Nowym Sączu, obejmujący województwa małopolskie i świętokrzyskie;
- 3) Morski Oddział SG z siedzibą w Gdańsku, obejmujący województwa pomorskie, zachodniopomorskie, część woj. warmińsko-mazurskiego oraz polskie obszary morskie określone w odrębnych przepisach;
- 4) Nadbużański Oddział SG z siedzibą w Chełmie, obejmujący województwo lubelskie i część województwa mazowieckiego;
- 5) Nadodrzański Oddział SG z siedzibą w Krośnie Odrzańskim, obejmujący województwa: dolnośląskie, lubuskie i wielkopolskie;
- 6) Nadwiślański Oddział SG z siedzibą w Warszawie, obejmujący województwa: kujawsko-pomorskie i łódzkie oraz większość województwa mazowieckiego;
- 7) Podlaski Oddział SG z siedzibą w Białymstoku, obejmujący województwo podlaskie;
- 8) Śląski Oddział Straży Granicznej z siedzibą w Raciborzu, obejmujący województwa opolskie i śląskie;
- 9) Warmińsko-Mazurski Oddział SG z siedzibą w Kętrzynie, obejmujący większość województwa warmińsko-mazurskiego, z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych Zalewu Wiślanego.

¹⁵⁵ Art. 1 ust. 1 ustawy o SG.

W 2019 r. w jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej pełniło służbę 14 540 funkcjonariuszy¹⁵⁶, 3134 pracowników cywilnych, w tym 1443 członków korpusu służby cywilnej. Łącznie w SG pełniło służbę bądź pracowało 17 674 osób, tj. o 1,1% mniej niż w 2018 r. (17 863).

Koszty związane z funkcjonowaniem Straży Granicznej pokrywane są z budżetu państwa a jednostki organizacyjne SG i funkcjonariusze otrzymują uzbrojenie oraz wyposażenie, w tym wyposażenie specjalne, niezbędne do wykonywania zadań (odpowiednio art. 8 i 75 ustawy o SG).

Zgodnie z decyzją MSWiA w sprawie dysponentów, Komendant Główny SG jest dysponentem ś.b.p. III stopnia w odniesieniu do wydatków KG SG oraz dysponentem środków budżetu państwa II stopnia w części 42 – Sprawy wewnętrzne, któremu podlegają – jako dysponenci ś.b.p. III stopnia – wszyscy ww. komendanci oddziałów SG oraz komendanci 2 szkół SG (Komendant CS SG w Kętrzynie pozostaje na zaopatrzeniu Warmińsko-Mazurskiego Oddziału SG).

Budżet Straży Granicznej wyniósł w 2019 r. 1 931 584,8 tys. zł i był wyższy od budżetu roku 2018 r. (1 767 441 tys. zł), o 9,3%. W 2019 r. Straż Graniczna wydała na świadczenia dla osób fizycznych 57 570,7 tys. zł (3% budżetu), na wydatki bieżące – 1 574 154,6 tys. zł (81,5% budżetu) i na wydatki majątkowe – 299 533,9 tys. zł (15,5% budżetu). Wydatki płacowe, tj. na uposażenia funkcjonariuszy i wynagrodzenia pracowników, wraz z pochodnymi, wyniosły 1 344 905,6 tys. zł (69,6% budżetu). Przeciętne uposażenie funkcjonariusza SG wyniosło 6136 zł, wynagrodzenie pracownika korpusu służby cywilnej – 4484,97 zł, zaś pracownika cywilnego – 3801,59 zł. Przeciętne uposażenie/wynagrodzenie wyniosło w SG 5778,53 zł, tj. o 13,2% więcej niż w 2018 r. (5103,61 zł).

Państwowa Straż Pożarna

Państwowa Straż Pożarna jest zawodową, umundurowaną i wyposażoną w specjalistyczny sprzęt formacją, przeznaczoną do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami.

Do podstawowych zadań Państwowej Straży Pożarnej należy m.in.:

- rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń,
- organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń;
- wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze;
- kształcenie kadr dla potrzeb Państwowej Straży Pożarnej i innych jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz powszechnego systemu ochrony ludności,
- nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych (art. 1 ust. 2 ustawy o PSP).

¹⁵⁶ Dane nt. wydatków, zatrudnienia i wynagrodzenia pozyskano z materiałów kontroli P/19/001 i P/20/001 realizacji przez Komendanta Głównego Straży Granicznej wydatków budżetu państwa w latach 2018 i 2019.

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (ksrg) oraz ochrony przeciwpożarowej. Komendant Główny PSP jest przełożonym strażaków pełniących służbę w PSP i wykonuje swoje zadania przy pomocy Komendy Głównej PSP. Ponadto Komendant Główny PSP powołany został przez Prezesa Rady Ministrów, zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, na Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

Koszty związane z funkcjonowaniem PSP są pokrywane przede wszystkim z budżetu państwa przez Komendanta Głównego PSP w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz przez wojewodów w części 85, za pośrednictwem których finansowane są jednostki wojewódzkie i powiatowe PSP.

Zgodnie z decyzją MSWiA w sprawie dysponentów, Komendant Główny PSP jest dysponentem ś.b.p. III stopnia w odniesieniu do wydatków KG PSP oraz dysponentem ś.b.p. II stopnia w części 42 – Sprawy wewnętrzne. Pod względem finansowym podlega mu pięciu dysponentów ś.b.p. III stopnia – czterech komendantów szkół PSP w Bydgoszczy, Częstochowie, Krakowie i Poznaniu oraz Dyrektor Centralnego Muzeum Pożarnictwa w Mysłowicach.

Strukturę organizacyjną PSP stanowi Komenda Główna PSP, 16 komend wojewódzkich PSP, 335 komend powiatowych PSP oraz 501 jednostek ratowniczych i 28 posterunków PSP. Według stanu na 31 grudnia 2019 r. zadania PSP realizowało 30 351 ratowników.

W 2019 r. w KG PSP i jednostkach podległych bezpośrednio Komendantowi Głównemu pełniło służbę 572 funkcjonariuszy PSP (o 0,7% mniej niż w 2018 r.), 221 pracowników cywilnych (mniej o 1,3%) i 84 pracowników korpusu służby cywilnej (mniej o 5,6%).

W 2019 r. budżet PSP w części 42 wyniósł 352 910 tys. zł¹⁵⁷ i był o 20,5% wyższy niż w 2018 r. (292 866,3 tys. zł). W strukturze wydatków Komendanta Głównego PSP dominowały dotacje i subwencje dla jednostek OSP. Wyniosły one 133 035,5 tys. zł (37,7% budżetu). Ponadto KG PSP zrealizowała wydatki bieżące na kwotę 111 479,3 tys. zł (31,6% budżetu), wydatki majątkowe – 103 778,5 tys. zł (29,4%), świadczenia na rzecz osób fizycznych – 4616,7 tys. zł (1,3%). Wydatki płacowe wyniosły 217 497,7 tys. zł, tj. 65,8% budżetu.

Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie nie jest finansowana w ramach cz. 42, lecz bezpośrednio przez Ministra SWiA w formie dotacji. W 2019 r. SG SP otrzymała ogółem 49 376,8 tys. zł, z czego 33 419,8 tys. zł (68% całości dotacji) na bezzwrotną pomoc materialną dla studentów i doktorantów, 14 312 tys. zł (29%) na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego i badawczego oraz 1645,1 tys. zł (3%) na sfinansowanie inwestycji i zakupów inwestycyjnych.

¹⁵⁷ Dane nt. wydatków, zatrudnienia i wynagrodzenia pozyskano z materiałów kontroli P/19/001 i P/20/001 realizacji przez Komendanta Głównego PSP wydatków budżetu państwa w latach 2018 i 2019.

Służba Ochrony Państwa

Służba Ochrony Państwa została utworzona z dniem 1 lutego 2018 r. w miejsce Biura Ochrony Rządu¹⁵⁸. SOP jest jednolitą, umundurowaną, uzbrojoną formacją wykonującą zadania z zakresu ochrony osób i obiektów oraz rozpoznawania i zapobiegania skierowanym przeciw nim przestępstwom (art. 2 ust. 1 ustawy o SOP). Do podstawowych zadań SOP należy:

- 1) ochrona:
 - a) Prezydenta RP, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesa Rady Ministrów, ministrów właściwych do spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych,
 - b) byłych prezydentów Rzeczypospolitej,
 - c) osób posiadających status głowy państwa, szefa rządu oraz ich zastępców, przewodniczącego parlamentu lub izby parlamentu lub ministra spraw zagranicznych, wchodzących w skład delegacji państw obcych przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
 - d) innych osób ze względu na dobro państwa,
 - e) obiektów służących Prezydentowi RP, Prezesowi Rady Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych oraz innym obiektów stanowiących siedziby członków Rady Ministrów, z wyłączeniem obiektów służących Ministrowi Obrony Narodowej i Ministrowi Sprawiedliwości,
 - f) placówek zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) rozpoznawanie i zapobieganie przestępstwom przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie w zakresie określonym w ustawie przestępstw popełnianych przez funkcjonariuszy i pracowników SOP, funkcjonariuszy i pracowników Policji i Straży Granicznej lub strażaków i pracowników Państwowej Straży Pożarnej (art. 3 ustawy o SOP).

Komendant SOP jest centralnym organem administracji rządowej podległym ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (art. 9 ust. 1 ustawy o SOP). SOP nie posiada ona struktury terenowej.

Na koniec 2019 r. służbę w SOP pełniło 2103 funkcjonariuszy¹⁵⁹, o 6,3% więcej niż w roku 2018, oraz 251 pracowników cywilnych. Średnie zatrudnienie wyniosło 2293 osoby i było wyższe o 3,4% niż w 2018 r. (2217 osób). Przeciętne wynagrodzenie w SOP wyniosło 7028,18 zł i było wyższe o 27,7% w stosunku do roku 2018 (5505 zł).

Zgodnie z art. 18 ustawy o SOP, wydatki związane z funkcjonowaniem SOP są pokrywane z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych. Funkcjonariusz SOP otrzymuje uzbrojenie i wyposażenie specjalne niezbędne do wykonywania obowiązków służbowych (art. 148 ust. 1 ustawy o SOP).

Budżet Służby Ochrony Państwa wyniósł w 2019 r. 330 610,5 tys. zł i był o 15,2% wyższy od budżetu roku 2018 r. (286 942,8 tys. zł). W 2019 r. SOP wydała na świadczenia dla osób fizycznych 15 279 tys. zł (4,6% budżetu),

¹⁵⁸ Art. 347 ust. 1 i 2 oraz art. 392 ustawy o SOP.

¹⁵⁹ Dane nt. wydatków, zatrudnienia i wynagrodzenia pozyskano z materiałów kontroli P/19/001 i P/20/001 realizacji przez Komendanta SOP wydatków budżetu państwa w latach 2018 i 2019.

ZAŁĄCZNIKI

na wydatki bieżące – 280 509,9 tys. zł (84,8% budżetu) i na wydatki majątkowe – 34 821,6 tys. zł (10,5% budżetu). Wydatki płacowe, tj. na uposażenia funkcjonariuszy i wynagrodzenia pracowników, wraz z pochodnymi, wyniosły 217 497,7 tys. zł (66,8% budżetu).

6.3. Wyniki badania ankietowego

W ramach niniejszej kontroli kontrolerzy NIK przeprowadzili anonimowe, dobrowolne badanie ankietowe funkcjonariuszy. Celem badania było zdiagnozowanie ewentualnych problemów w zakresie szkolenia specjalistycznego służb podległych MSWiA, a przede wszystkim poznanie opinii funkcjonariuszy na temat organizacji szkoleń i warunków ich realizacji oraz przydatności tych szkoleń do wykonywania zadań służbowych.

Ogółem w 14 spośród 18 kontrolowanych jednostek terenowych i szkół, wszystkich objętych kontrolą służb, przeprowadzono 879 badań ankietowych. Poniżej przedstawiono wybrane odpowiedzi respondentów, w sposób jednoznacznie identyfikujący ich doświadczenie bądź opinię nt. szkoleń, które odbyli.

Charakterystyka badanej populacji

W grupie ankietowanych 87% stanowili mężczyźni, a 13% kobiety. Średni wiek ankietowanych to 34 lata. Średni staż służby 9,1 lat: w Straży Granicznej – 7,5 roku, w Policji – 8,7 roku, w SOP – 10,3 roku, a w PSP – 10,4 roku. Wykształcenie ogólne: średnie – 34% respondentów; licencjackie bądź inżynierskie – 27%, magisterskie – 38%.

Szkolenia w zakresie pierwszej pomocy przedmedycznej

Spośród wszystkich szkoleń specjalistycznych badaniem ankietowym objęto szkolenia w zakresie pierwszej pomocy przedmedycznej, bardzo ważnej z uwagi na charakter każdej ze służb, a w przypadku Policji, SG i SOP ważnej z uwagi na to, że są to formacje uzbrojone.

Przeszkolenie w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy bądź zaliczenie egzaminu potwierdzającego (recertyfikacyjnego) posiadanie uprawnień ratownika zadeklarowało 72% funkcjonariuszy PSP, 40% funkcjonariuszy SG, 38% funkcjonariuszy SOP i tylko 33% policjantów.

Skierowanie na szkolenie

Większość ankietowanych funkcjonariuszy SOP, PSP i Policji stwierdziła, że na szkolenie zostali skierowani wskutek polecenia przełożonego. Odpowiedzi takich udzieliło 53% strażaków PSP i po 58% policjantów i funkcjonariuszy SOP. Tylko funkcjonariusze SG w większości przypadków (56%) sami podejmowali decyzje w sprawie udziału w szkoleniu. Czas oczekiwania na skierowanie na szkolenie wynosił średnio siedem miesięcy, z czego najkrócej w SOP – 1,6 miesiąca, po ok. 5,5 miesiąca – w przypadku SG i Policji, a najdłużej – ponad 9 miesięcy – w PSP. 46 funkcjonariuszy PSP zaznaczyło odpowiedź wskazującą czas oczekiwania „ponad trzy lata”.

Szkolenia specjalistyczne

Ogólna ocena szkoleń specjalistycznych, w których brali udział ankietowani wyniosła 4,3 (w skali od 2 – ocena niedostateczna do 5 – ocena bardzo dobra). Oceny „bardzo dobra” bądź „dobra” wskazało 100% ankietowanych funkcjonariuszy SOP, 87% – funkcjonariuszy SG i po 84% – funkcyj-

nariuszy PSP i Policji. Ponadto ankietowanych funkcjonariuszy zapytano o ich oceny (w skali jak wyżej) nt. szczegółów organizacji i realizacji szkoleń specjalistycznych, takich jak:

- warunki socjalne – jako „bardzo dobre” bądź „dobre” oceniło je 89% funkcjonariuszy SOP, 75% – strażaków PSP, 72% – strażników granicznych i tylko 60% policjantów;
- sale wykładowe i ich wyposażenie – jako „bardzo dobre” bądź „dobre” oceniło je 90% – strażników granicznych, 87% – strażaków PSP, 86% funkcjonariuszy SOP i 84% policjantów;
- stanowiska do ćwiczeń – jako „bardzo dobre” lub „dobre” oceniło je 91% – strażników granicznych, 87% funkcjonariuszy SOP, 86% strażaków PSP i 84% policjantów;
- zgodność realizacji szkoleń z ich planem – jako „bardzo dobre” bądź „dobre” oceniło je 100% funkcjonariuszy SOP, po 90% – policjantów i strażników granicznych i 88% strażaków PSP;
- doświadczenie wykładowców i instruktorów – najlepiej ocenili je funkcjonariusze SOP i SG: 96% z nich uznało je za „bardzo dobre” bądź „dobre”; ocenę taką dało 92% policjantów i 90% strażaków;
- ilość i jakość materiałów szkoleniowych – jako „bardzo dobre” bądź „dobre” oceniło je 88% funkcjonariuszy SG, 83% funkcjonariuszy SOP, 82% strażaków PSP i tylko 79% policjantów;
- intensywność szkolenia (adekwatność materiału do czasu szkolenia) – najlepiej ocenili to funkcjonariusze SOP: 96% z nich uznało je za „bardzo dobre” bądź „dobre”; dużo gorzej ocenili to funkcjonariusze pozostałych służb: ocenę taką dało 80% strażników granicznych, 72% strażaków i tylko 67% policjantów.

Ogółem 89% respondentów wskazało, że na koniec szkolenia ich wiedza nabyta na szkoleniu podlegała sprawdzeniu, ale twierdziło tak 97% funkcjonariuszy SOP, 96% strażników granicznych, ale tylko 86% policjantów i 85% strażaków PSP.

Dużo gorzej przedstawiała się sprawa ewaluacji szkoleń. Tylko 66% ankietowanych wskazało, że pod koniec kursu bądź na jego zakończenie wypełniało ankietę oceniającą jakość szkolenia. Informacje taką zaznaczyło w swoich ankietach: 78% funkcjonariuszy SG, 67% policjantów, 58% strażaków PSP i tylko 41% funkcjonariuszy SOP.

Ostatnie pytanie ankiety dotyczyło oceny przez funkcjonariuszy stopnia wykorzystywania w codziennej służbie wiedzy i umiejętności nabytych w trakcie szkoleń. Odpowiedzi pozytywne, wskazujące na stałe bądź częste wykorzystywanie nabytych kwalifikacji zaznaczyło po 76% strażaków i policjantów, 75 funkcjonariuszy SOP, a najmniej – 68% – funkcjonariuszy SG.

6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

[stan prawny na dzień 31.12.2019 r.]

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2019 r. poz. 161, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. z 2019 r. poz. 147, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. z 2019 r. poz. 1499, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2017 r. poz. 985, ze zm.) – *uchylona z dniem 1 lutego 2018 r. na mocy art. 391 ustawy o Służbie Ochrony Państwa.*
6. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 828, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2183, ze zm.) – utraciła moc z dniem 1 października 2018 r. na podstawie art. 169 pkt 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.
9. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1668, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 106, ze zm.).
13. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. poz. 97 ze zm.),
z dniem 4 sierpnia 2019 zastąpione przez:
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. poz. 1058),
z dniem 15 listopada 2019 r. zastąpione przez:
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. poz. 2264).
14. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia

- 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji (Dz. U. Nr 126, poz. 877, ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych oraz warunków ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe (Dz. U. Nr 123, poz. 857, ze zm.).
 16. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 listopada 2009 r. w sprawie warunków w zakresie wykształcenia i kwalifikacji zawodowych oraz stażu służby, jakim powinien odpowiadać funkcjonariusz Straży Granicznej na określonym stanowisku służbowym (Dz. U. Nr 194, poz. 1499, ze zm.).
 17. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie stanowisk służbowych w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. poz. 724).
 18. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie wymagań wobec funkcjonariusza Służby Ochrony Państwa na stanowisku kierownika komórki organizacyjnej lub innym stanowisku służbowym (Dz. U. poz. 471, ze zm.).
 19. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 sierpnia 1997 r. w sprawie przebiegu służby kandydackiej oraz szczegółowych zasad i trybu opiniowania strażaków w służbie kandydackiej (Dz. U. Nr 99, poz. 617).
 20. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 marca 2011 r. w sprawie utworzenia oddziałów Straży Granicznej (Dz. U. Nr 69, poz. 370, ze zm.).
 21. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 grudnia 2008 r. w sprawie szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy (Dz. U. Nr 229, poz. 1537, ze zm.).
 22. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 listopada 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. poz. 1793).
 23. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie trybu kierowania strażaków Państwowej Straży Pożarnej na przeszkolenie zawodowe (Dz. U. poz. 2084).
 24. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie przenoszenia do służby w Służbie Ochrony Państwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 111).
 25. Decyzja Nr 10 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w częściach, których dysponentem jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. MSWiA poz. 1, ze zm.).

26. Zarządzenie Nr 13 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. MSWiA poz. 15, ze zm.).
27. Decyzja Nr 713 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 grudnia 2005 r. w sprawie szkolenia strzeleckiego policjantów (Dz. Urz. KGP z 2006 r. Nr 3, poz. 9, ze zm.).
28. Decyzja Nr 703 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać policyjne strzelnice ćwiczebne (Dz. Urz. KGP Nr 17 poz. 104).
29. Zarządzenie Nr 418 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie zakresu oraz szczegółowych warunków, trybu przeprowadzania oraz zasad oceniania sprawności fizycznej policjantów (Dz. Urz. KGP z 2019 r., poz. 18).
30. Zarządzenie Nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP poz. 13, ze zm.).
31. Zarządzenie Nr 19 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie planowania strategicznego oraz systemu kontroli zarządczej w Policji (Dz. Urz. KGP poz. 80, ze zm.).
32. Zarządzenie Nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 września 2017 r. w sprawie pełnienia służby na drogach (Dz. Urz. KGP poz. 64, ze zm.).
33. Zarządzenie Nr 62 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 1 października 2012 r. w sprawie organizacji Komendy Głównej Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG poz. 53, ze zm.)
z dniem 16 września 2019 r. zastąpiony przez:
Zarządzenie Nr 30 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 18 lipca 2019 r. w sprawie organizacji Komendy Głównej Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG poz. 26).
34. Zarządzenie Nr 45 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 6 lipca 2012 r. w sprawie organizacji i prowadzenia strzelania z broni palnej w Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG poz. 40, ze zm.).
35. Zarządzenie Nr 76 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów zajęć z zakresu wychowania fizycznego lub zajęć sportowych realizowanych w jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG Nr 13, poz. 62, ze zm.).
36. Zarządzenie Nr 106 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie zakresu oraz szczegółowych zasad szkolenia funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG poz. 133, ze zm.).
37. Zarządzenie Nr 2 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 7 czerwca 2016 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej (Dz. Urz. KGPPS poz. 7, ze zm.).

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Minister Finansów
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
11. Szef Kancelarii Prezydenta RP
12. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
13. Szef Kancelarii Sejmu
14. Szef Kancelarii Senatu
15. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
16. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
17. Komendant Główny Policji
18. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej
19. Komendant Główny Straży Granicznej
20. Komendant Służby Ochrony Państwa

6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Minister
Spraw Wewnętrznych
i Administracji

DKiN-KKN-096-2-26/2020

Warszawa, dnia 28 maja 2020 r.

Pan
Marek Opiola
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w nawiązaniu do pisma Najwyższej Izby Kontroli z dnia 11 maja 2020 r.¹, uprzejmie przekazuję stanowisko do *Informacji o wynikach kontroli Szkolenie i doskonalenia zawodowe funkcjonariuszy służb podległych MSWiA*.

Na wstępie należy zaznaczyć, że zakres przedmiotowy wniosków skierowanych do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wskazanych w *Informacji o wynikach ww. kontroli* jest szerszy niż w przypadku uwag i wniosków wskazanych w wystąpieniu pokontrolnym, które wpłynęło do MSWiA w dniu 24 stycznia 2020 r.

W kontekście wniosków, zawartych w przedmiotowej *Informacji*, uprzejmie informuję, że obecnie kontynuowane są prace powołanego zarządzeniem nr 35 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lipca 2017 r. *Zespołu do opracowania nowej koncepcji szkolnictwa policyjnego*, którego zadaniem jest wypracowanie przejrzystego systemu szkolenia w Policji powiązanego ze ścieżką rozwoju zawodowego policjanta. Należy zauważyć, że cele postawione przed *Zespołem*, co do zasady, wychodzą naprzeciw spostrzeżeniom NIK. W toku dalszych prac *Zespołu* nowe wnioski zawarte w ww. *Informacji* zostaną poddane szczegółowej analizie pod kątem wypracowania optymalnych rozwiązań zapewniających właściwe przygotowanie policjantów do realizacji ustawowych zadań.

Rozwiązania, które zostaną przyjęte w zakresie szkolnictwa policyjnego i ścieżki rozwoju zawodowego policjanta będą mogły, w kontekście wniosków NIK, stanowić podstawę do podjęcia prac nad ewentualnymi zmianami również w odniesieniu do pozostałych służb tak, aby systemy te – z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych służb – były w miarę możliwości jednolite.

W odniesieniu do wniosku NIK dotyczącego niezwłocznego uregulowania zasad i warunków technicznych użytkowania i usytuowania strzelnic ćwiczebnych poprzez wydanie w oparciu o art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*², rozporządzeń w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice kryte i odkryte, jak również warunków dotyczących ich usytuowania uprzejmie informuję, że w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA) zostały

¹ znak: KPB.430.001.2020

² Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.

przygotowane wstępne projekty rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice kryte Policji, Straży Granicznej i Służby Ochrony Państwa oraz w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice odkryte Policji, Straży Granicznej i Służby Ochrony Państwa. Projekty te ze względu na specyfikę regulacji będą podlegać dalszym konsultacjom.

Ponadto należy wskazać, że Policja nieustannie podejmuje działania mające na celu doprowadzenie do wzrostu liczby obiektów strzeleckich oraz poprawę stanu technicznego obecnie funkcjonujących strzelnic, które są w dyspozycji Policji. Aktualnie w planie inwestycyjnym Policji realizowanych jest około 200 zadań inwestycyjnych, w tym również uwzględniających budowę nowych obiektów strzeleckich.

Odnosząc się zaś do sformułowanej w *Informacji* propozycji przeprowadzania (przykładowo co 3 lata) sprawdzianów ze szkolenia strzeleckiego i sprawności fizycznej przez instruktorów spoza macierzystej jednostki organizacyjnej, jak również proponowanej przez NIK zmiany zasad nadawania uprawnień dla kierowców pojazdów uprzywilejowanych, obecnie trwa (m.in. w Straży Granicznej) analiza logistycznych możliwości realizacji tych zaleceń.

Pozostałe zalecenia NIK, których wdrożenie miałyby skutkować poprawą organizacji i realizacji systemu szkolenia doskonalenia zawodowego poszczególnych służb, wymagają szczegółowej analizy w zakresie możliwości ich wprowadzenia, biorąc pod uwagę aspekt prawny, logistyczny oraz ekonomiczny. W tym kontekście zauważyć należy, że realizacja wniosku w zakresie modernizacji systemów szkolenia pod względem jakościowym, poprzez wdrożenie zasady równoczesnego wyposażania w nowoczesny sprzęt jednostek terenowych oraz szkół poszczególnych służb, aby szkolący się funkcjonariusze mieli możliwość poznawania sprzętu, który będą wykorzystywać podczas wykonywania zadań w jednostkach, uzależniona jest od środków finansowych pozostających w dyspozycji poszczególnych Komendantów.

Dodatkowo, odnosząc się do stwierdzenia, zawartego na stronie 8 *Informacji*, że „Minister nie prowadzi także bezpośredniej ewaluacji systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego w służbach, opierając się w swoich analizach wyłącznie na sprawozdaniach Komendantów Głównych Policji, PSP, SG i Komendanta SOP oraz ocenach Polskiej Komisji Akredytacyjnej”, dodatkowo pragnę wyjaśnić, iż ten stan rzeczy - w szczególności w przypadku PSP - wynika z ograniczeń kadrowych i braku odpowiednio przeszkolonej kadry eksperckiej, która mogłaby przeprowadzać takie oceny.

Jednocześnie informuję, iż Polska Komisja Akredytacyjna (PKA) jako niezależna instytucja, działająca w ramach polskiego systemu szkolnictwa wyższego, dokonała w styczniu 2019 roku oceny jakości kształcenia w Szkole Głównej Służby Pożarniczej³. Prowadzenie ewaluacji systemu szkolenia przez MSWiA (w odniesieniu do SGSP) byłoby zdublowaniem zadań nałożonych na Polską Komisję Akredytacyjną, która posiada gremium eksperckie diagnozujące stan szkolnictwa wyższego i prowadzi systematyczną pracę na rzecz poprawy jakości kształcenia.

Na stronie 17 *Informacji* znalazł się natomiast zapis: „*analizowanie potrzeb poszczególnych formacji w zakresie wykształcenia i wyszkolenia określonej liczby funkcjonariuszy odbywało się na podstawie zarządzenia nr 15 w sprawie kontroli zarządczej*”. Obok tego stwierdzenia znalazła się z kolei uwaga, iż Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji monitorował, nie rzadziej niż raz na kwartał realizację przyjętych przez podległe służby, celów, mierników i zadań.

³ https://www.sgsp.edu.pl/?page_id=10531.

W tym kontekście należy uściślić, iż MSWiA monitoruje na bieżąco, nie rzadziej niż raz na kwartał, realizację przez podległe służby przyjętych do Planu działalności Ministra celów, mierników i zadań.

Ponadto, MSWiA raz na kwartał przypomina jednostkom podległym, że zgodnie z § 15 ust. 4 zarządzenia nr 15 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 kwietnia 2016 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej w działach administracji rządowej, w przypadku zmaterializowania się ryzyka, które może wpłynąć na realizację celów określonych w Planie działalności Ministra, informacja o tym powinna być przekazana niezwłocznie do koordynatora celu (Departamentu Porządku Publicznego MSWiA), z jednoczesną informacją o podjętych działaniach mających ograniczyć skutki zmaterializowania się ryzyka.

W związku z materializacją ryzyka pn.: *Niewykorzystanie miejsc szkoleniowych na kursach specjalistycznych przez jednostki organizacyjne Policji*, które określono do realizacji wyżej wskazanego zadania, Departament Porządku Publicznego MSWiA w ramach monitoringu zwracał się do Komendy Głównej Policji z prośbą o przekazanie wyjaśnień w powyższym zakresie.

Resumując powyższe i doprecyzowując, w zakresie kompetencji Departamentu Porządku Publicznego MSWiA w obszarze kontroli zarządczej pozostaje monitorowanie zadań formacji podległych MSWiA (z wyłączeniem Państwowej Straży Pożarnej) w zakresie określonym w Planie działalności Ministra (na podstawie zarządzenia nr 15), nie zaś analiza potrzeb poszczególnych formacji w zakresie wykształcenia określonej liczby funkcjonariuszy.

Ponadto zgłaszam następujące uwagi do ww. dokumentu:

- 1) na stronie 118 wykazano kwotę wykonania wydatków budżetu Policji w 2018 roku bez wydatków niewygasających – 10.030.165,3 tys. zł, podczas gdy wydatki prezentowane w roku 2019 obejmują również planowane wydatki niewygasające (analogicznie wydatki niewygasające ujęto w informacji o wykonaniu wydatków za rok 2019 w Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służbie Ochrony Państwa oraz za rok 2018 w Państwowej Straży Pożarnej i Służbie Ochrony Państwa). W związku z powyższym kwota wykonania wydatków Policji w 2018 roku powinna wynosić 10.400.490,5 tys. zł, a wzrost procentowy 9,6% zamiast 13,7%;
- 2) na stronie 118 wadliwie podany został opis poszczególnych części składowych dotacji dla Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie wskazując, że wykonano „56.535,5 tys. zł (75% całości dotacji) na bezzwrotną pomoc materialną dla studentów i doktorantów” podczas gdy powinno być „na zadania w zakresie bezpieczeństwa obywateli i ochrony ludności, zapewnienie warunków osobom niepełno- sprawnym oraz bezzwrotną pomoc materialną dla studentów i doktorantów”;
- 3) na stronie 119 wykazano kwotę wykonania wydatków budżetu Straży Granicznej w 2018 roku bez wydatków niewygasających – 1.767.441,0 tys. zł. W związku z powyższym kwota wykonania wydatków Straży Granicznej w 2018 roku powinna wynosić 1.803.346,5, a wzrost procentowy 7,1% zamiast 9,3%;
- 4) na stronie 119 wykazano kwotę wydatków majątkowych Straży Granicznej w 2019 roku – 299.533,9 tys. zł, podczas gdy faktyczne wykonanie wyniosło 299.859,5 tys. zł;
- 5) na stronie 120 nieprawidłowo podany został opis poszczególnych części składowych dotacji dla Szkoły Głównej Służby Pożarniczej, wskazując, że wykonano 33.419,8 tys. zł (68% całości dotacji) na „bezzwrotną pomoc materialną dla studentów i doktorantów”, podczas gdy powinno być „na

zadania w zakresie bezpieczeństwa obywateli i ochrony ludności, pomoc zagraniczną, zapewnienie warunków osobom niepełnosprawnym oraz bezzwrotną pomoc materialną dla studentów i doktorantów”.

Z wyrazami szacunku,

Mariusz Kamiński

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

- podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym -

6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ**

KPB.430.001.2020

Warszawa, 15 czerwca 2020 r.

**OPINIA
PREZESA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

**na temat stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do Informacji o wynikach kontroli
P/19/039 „Szkolenie i doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy służb podległych MSWiA”**

Najwyższa Izba Kontroli z satysfakcją przyjmuje zapewnienie złożone przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Pana Mariusza Kamińskiego o podjęciu działań w celu realizacji wniosków sformułowanych przez NIK w informacji o wynikach tej kontroli. NIK podziela opinię wyrażoną przez Pana Ministra, że ich wdrożenie będzie wymagało odpowiedniego przygotowania ze strony Ministerstwa i podległych mu służb. Wynika to z faktu, iż wnioski sformułowane przez NIK mają charakter systemowy. Ich wprowadzenie musi więc wiązać się z podjęciem szeregu działań o charakterze prawnym, logistycznym i ekonomicznym. W ocenie NIK szczególnie ważne jest odpowiednie przygotowanie i możliwie szybkie wdrożenie wniosku w sprawie wypracowania przejrzystego systemu szkolenia funkcjonariuszy, powiązanego ze ścieżką ich rozwoju zawodowego oraz projektów rozporządzeń w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać kryte i odkryte strzelnice Policji, Straży Granicznej i Służby Ochrony Państwa.

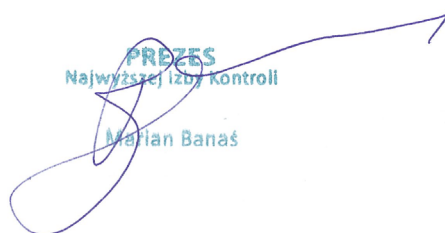
Odnosząc się do kwestii związanych z możliwymi problemami związanymi z finansowaniem zmian postulowanych przez NIK, to należy zauważyć, że Najwyższa Izba Kontroli przedkłada racjonalizację wydatków już ponoszonych nad bezwzględny wzrost nakładów. Niezależnie jednak od tego należy zauważyć, że przedmiotem kontroli był obszar mający kluczowe znaczenie dla zapewniania bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że tylko dobrze wyszkolony funkcjonariusz może skutecznie realizować zadania, jakie Państwo stawia przed Policją, Strażą Graniczną, Służbą Ochrony Państwa czy Państwową Strażą Pożarną. Dlatego też, w ocenie NIK, realizacja zadań w tym zakresie powinna mieć zapewniony wysoki priorytet, również w zakresie finansowania działań.

Ponadto, w związku z wątpliwościami wyrażonymi w stanowisku Pana Ministra odnośnie zakresu wniosków zawartych w informacji o wynikach kontroli należy zauważyć, że ideą kontroli realizowanych przez NIK jest prezentowanie ustaleń, uwag i ocen działalności poszczególnych podmiotów objętych kontrolą w wystąpieniach do ich kierowników, a następnie przedstawianie ustaleń, uwag i wniosków o charakterze systemowym w Informacji o wynikach tej kontroli. Stąd zakres przedmiotowy wniosków skierowanych do Pana Ministra jest w Informacji szerszy, niż w wystąpieniu pokontrolnym ze stycznia 2020 r. Wnioski te mają, jak już wspomniano, charakter systemowy i zasadniczo odnoszą się do wszystkich kontrolowanych służb, a nie tylko działań Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W odniesieniu do kwestionowanych w piśmie Pana Ministra wielkości kwot wybranych wydatków należy zauważyć, że przedstawione w informacji NIK dane zostały pozyskane od organów finansowych MSWiA w ramach procedury kontrolnej, która została zakończona na jesieni 2019 r., tj. przed przeniesieniem części wydatków Ministerstwa do tzw. wydatków niewygasających wraz z upływem roku budżetowego 2019. W związku z tym NIK przyjmuje do wiadomości nowe kwoty przedstawione przez Pana Ministra, jednak zaznacza, że zgodnie z metodologią przyjętą przez NIK dla opracowania informacji o wynikach kontroli, dane zawarte w informacji nie podlegają w takiej sytuacji zmianie.

ZAŁĄCZNIKI

Reasumując należy stwierdzić, że wyniki kontroli pozwoliły ocenić system szkolenia służb podległych MSWiA oraz zdiagnozować podstawowe problemy w realizacji szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy, a także wskazać kierunki działań naprawczych. NIK wyraża przekonanie, że dokonane przez Izbę ustalenia i analizy dostarczą osobom odpowiedzialnym za kształtowanie systemów szkolenia i doskonalenia zawodowego, w tym Panu Ministrowi, zobiektywizowanych danych, które pozwolą wypracować właściwe rozwiązania prawne i organizacyjne w tym zakresie. Doceniając bowiem zaangażowanie funkcjonariuszy i pracowników kontrolowanych formacji w rozwój systemów szkolenia, dostrzegając to co już udało się osiągnąć, NIK zauważa, że wyniki kontroli wskazują na potrzebę daleko idących zmian w poszczególnych obszarach. Ich szybkie i sprawne wprowadzenie przyczyni się do dalszego wzrostu poziomu profesjonalizacji służb podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, a tym samym jeszcze lepszej realizacji zadań w zakresie zapewnienia porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. NIK wyraża nadzieję, że rozpoczęte przez Pana Ministra prace w celu wdrożenia wniosków zawartych w informacji o wynikach kontroli, już wkrótce przełożą się na konieczne działania legislacyjne i organizacyjne.


PRZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś