



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.012.01.2019

gen. bryg. SG Wojciech Skowronek
Komendant
Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej
ul. Poprzeczna 1
66-600 Krosno Odrzańskie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Nadodrzański Oddział Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim (dalej: „Oddział” lub „NoOSG”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	gen. bryg. SG Wojciech Skowronek, Komendant Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej od dnia 23 sierpnia 2017 r. i nadal (dalej: „Komendant Oddziału”). (akta kontroli str. 1340)
Zakres przedmiotowy kontroli	1) System szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy. 2) Kadra dydaktyczna i instruktorska, programy szkolenia, infrastruktura. 3) Realizacja szkolenia i doskonalenia zawodowego. 4) Nadzór komendanta nad funkcjonowaniem szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 17 października 2019 r. (kontrolą objęte były również dokumenty wytworzone wcześniej, niezbędne do realizacji celu kontroli).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹ (dalej: „ustawa o NIK”).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy:	1) Waldemar Ściborski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/135/2019 z dnia 17 lipca 2019 r. 2) Ziemowit Florkowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/139/2019 z dnia 23 lipca 2019 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2019 r., poz. 489 ze zm.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

W ocenie NIK funkcjonujący system szkolenia i centralnego doskonalenia zawodowego pozwalał na prawidłowe przygotowanie funkcjonariuszy do wykonywania zadań służbowych. Komendant Oddziału i komendanci podległych mu placówek zapewniali warunki do prowadzenia doskonalenia lokalnego w oparciu o infrastrukturę Oddziału i objekty innych podmiotów. Organizowano zajęcia w ramach doskonalenia lokalnego, oraz w zakresie szkolenia strzeleckiego i zajęć sportowych, a także szkolenia z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy.

System doskonalenia lokalnego, poprzez położenie nacisku na obowiązek organizacji zajęć, a nie na udział w nich funkcjonariusza, nie zapewniał jednak realizacji celu określonego w art. 39c ustawy z dnia 12 października 1990 r. o *Straży Granicznej*³ (dalej: „ustawa o SG”), tj. utrzymywania sprawności fizycznej przez funkcjonariusza zapewniającej wykonywanie zadań służbowych poprzez uczestnictwo w zajęciach z wychowania fizycznego lub zajęciach sportowych organizowanych przez jednostki organizacyjne Straży Granicznej. Z uwagi na ograniczenia kadrowe, specyfikę służby w zmianowym rozkładzie czasu pracy i priorytet wykonywania zadań służbowych, mimo organizacji zajęć wychowania fizycznego, funkcjonariusze sporadycznie w nich uczestniczyli.

Komendant Oddziału nie w pełni skutecznie sprawował nadzór nad procesem doskonalenia lokalnego. Chociaż zadania w tym zakresie zostały w Oddziale uregulowane w ramach wewnętrznego aktu normatywnego, nie obejmowały one wykonania analizy sprawozdań kwartalnych z doskonalenia lokalnego, obowiązku sporządzania takich sprawozdań przez komendę Oddziału, a także kwestii obiegu sprawozdań ze strzelań sprawdzających, w tym wymogu sporządzania dla Komendanta Oddziału informacji zbiorczej z tego zakresu. Brak tych elementów nadzoru ograniczał możliwość oceny realizacji doskonalenia lokalnego w Oddziale oraz formułowania przez Komendanta Oddziału wniosków i zaleceń w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Działania Komendanta Oddziału w zakresie zobligowania podległych funkcjonariuszy do udziału w szkoleniu fizycznym i strzeleckim oraz w testach sprawnościowych i strzelaniach sprawdzających za 2018 r. nie były wystarczająco skuteczne, gdyż znacząca liczba funkcjonariuszy Oddziału nie brała w nich udziału, w tym również bez usprawiedliwienia.

Niezależnie od powyższego NIK pozytywnie ocenia działalność NoOSG w zakresie przygotowania funkcjonariuszy do pełnienia funkcji instruktorów i prowadzenia zajęć w ramach doskonalenia lokalnego, organizacji doskonalenia zawodowego, oraz posiadanej i wykorzystywanej infrastruktury szkoleniowej, która to działalność umożliwiała odpowiednie przygotowanie funkcjonariuszy Straży Granicznej do realizacji wyznaczonych zadań.

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

³ Dz. U. z 2019 r., poz. 147 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. System szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy

Opis stanu faktycznego

1.1. System szkolenia w Straży Granicznej określony został w Zarządzeniu Nr 106 z dnia 19 grudnia 2014 r. Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie zakresu oraz szczegółowych zasad szkolenia funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej⁵ (dalej: „Zarządzenie KGSG Nr 106”). Zarządzenie to wydano na podstawie art. 9 ust. 7 pkt 6a ustawy o SG, który przewidywał określenie przez Komendanta Głównego Straży Granicznej zakresu oraz szczegółowych zasad szkolenia funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Straży Granicznej.

Zgodnie z § 4 ust. 1 Zarządzenia KGSG Nr 106, Dyrektorowi Biura Kadr i Szkolenia Komendy Głównej Straży Granicznej przypisano zadania w zakresie koordynacji i nadzoru szkolenia w Straży Granicznej. Zgodnie z § 4 ust 2 Zarządzenia KGSG Nr 106 organizujący szkolenia komendant oddziału Straży Granicznej, realizuje i nadzoruje je na bieżąco oraz odpowiada za ich przebieg, w zakresie swojej właściwości.

Funkcjonariusze NoOSG objęci byli szkoleniami kwalifikowanymi i doskonaleniem zawodowym.

Szkolenie kwalifikowane obejmowało:

- a) szkolenie podstawowe,
- b) szkolenie w zakresie szkoły podoficerskiej,
- c) szkolenie w zakresie szkoły chorążych,
- d) przeszkolenie specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień oficerski Straży Granicznej, zwane dalej „przeszkoleniem specjalistycznym”.

Doskonalenie zawodowe prowadzone było jako doskonalenie centralne, lokalne i zewnętrzne. Centralnie prowadzone doskonalenie zawodowe obejmowało szkolenie specjalistyczne i kursy doskonalące. Zgodnie z § 43 Zarządzenia KGSG Nr 106, doskonalenie centralne, organizowane i prowadzone przez ośrodki szkolenia Straży Granicznej, realizowane było na podstawie rocznego harmonogramu doskonalenia centralnego (dalej: „harmonogram doskonalenia”).

(akta kontroli str. 229-237)

Ośrodki szkolenia Straży Granicznej do dnia 25 września roku poprzedzającego rok, na który sporządzany był harmonogram doskonalenia, przesyłały do dyrektora Biura Kadr i Szkolenia Komendy Głównej Straży Granicznej ofertę szkoleń specjalistycznych i kursów doskonalących na rok, na który sporządzany był harmonogram doskonalenia.

Ofertę, o której mowa w § 4 ust. 2 Zarządzenia KGSG Nr 106, Dyrektor Biura Kadr i Szkolenia Komendy Głównej Straży Granicznej przysyłał do jednostek organizacyjnych Straży Granicznej do dnia 7 października roku poprzedzającego rok, na który sporządzany był harmonogram doskonalenia, celem zebrania potrzeb w zakresie doskonalenia centralnego.

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Dz. Urz. KGSG z 2014 r., poz. 133 ze zm.

W projekcie harmonogramu doskonalenia uwzględniano potrzeby jednostek organizacyjnych Straży Granicznej, oraz możliwości ośrodków szkolenia Straży Granicznej w zakresie organizacji i prowadzenia doskonalenia centralnego.

Zgodnie z § 45 Zarządzenia KGSG Nr 106 w NoOSG organizowano i prowadzono doskonalenie lokalne, w formie zajęć teoretycznych i praktycznych, mających na celu:

- 1) aktualizowanie kwalifikacji przez funkcjonariuszy i pracowników w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań i czynności na zajmowanym stanowisku służbowym;
- 2) utrzymanie i podnoszenie sprawności fizycznej oraz umiejętności strzeleckich funkcjonariuszy;
- 3) uzyskanie przez funkcjonariuszy i pracowników kwalifikacji niezbędnych do wykonywania zadań na przewidywanym lub zajmowanym stanowisku służbowym, w przypadku gdy na mocy odrębnych przepisów za organizację i przeprowadzenie szkolenia odpowiedzialni są kierownicy jednostek organizacyjnych lub komórek organizacyjnych.

Zgodnie z § 47 ust. 3 Zarządzenia KGSG Nr 106, doskonalenie lokalne organizowane było dla wszystkich funkcjonariuszy Oddziału w wymiarze co najmniej pięciu godzin lekcyjnych w kwartale, z wyłączeniem godzin zajęć obejmujących zajęcia z zakresu wychowania fizycznego lub zajęć sportowych oraz strzelań z broni palnej.

Ramowe zasady organizacji prowadzonych w Oddziale zajęć z zakresu wychowania fizycznego lub zajęć sportowych oraz strzelań z broni palnej ujęto w art. 39c ustawy o SG i w wydanych na tej podstawie:

- a) rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie testu sprawności fizycznej funkcjonariuszy Straży Granicznej⁶,
- b) zarządzeniu Nr 75 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie wymagań, jakie powinny spełniać osoby prowadzące z funkcjonariuszami Straży Granicznej zajęcia zakresu wychowania fizycznego lub zajęcia sportowe⁷ (dalej: „Zarządzenie KGSG Nr 75”),
- c) zarządzeniu Nr 76 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów zajęć z zakresu wychowania fizycznego⁸ (dalej: „Zarządzenie KGSG Nr 76”).

Zgodnie z § 2 Zarządzenia KGSG Nr 76, zajęcia z zakresu wychowania fizycznego lub zajęcia sportowe w Oddziale realizowane były w celu osiągnięcia przez funkcjonariuszy Straży Granicznej sprawności fizycznej niezbędnej do należytego wykonywania zadań służbowych. W myśl § 3 Zarządzenia KGSG Nr 76 w Oddziale realizowane były następujące rodzaje zajęć:

- 1) sportowe gry zespołowe;
- 2) gimnastyka;
- 3) lekkoatletyka, w tym atletyka terenowa;
- 4) pływanie z elementami ratownictwa;
- 5) sporty wodne;
- 6) strzelanie z broni palnej;
- 7) sztuki walki - z elementami taktyki i technik interwencji;
- 8) wysokościowe.

⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 1572.

⁷ Dz. Urz. KGSG z 2010 r. Nr 13, poz. 61 ze zm.

⁸ Dz. Urz. KGSG z 2010 r. Nr 13, poz. 62 ze zm.

Zgodnie z § 5 Zarządzenia KGSG Nr 76 zajęcia realizowane były w czasie służby i z wyłączeniem strzelań z broni palnej odbywały się w wymiarze co najmniej dwóch godzin lekcyjnych w tygodniu.

W myśl § 3 załącznika do Zarządzenia Nr 45 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 6 lipca 2012 r. w sprawie organizacji i prowadzenia strzelania z broni palnej w Straży Granicznej⁹ (dalej: „Zarządzenie KGSG Nr 45”), strzelanie z broni w Oddziale organizowano i prowadzono w celu uzyskania i podnoszenia przez funkcjonariuszy umiejętności w zakresie prawidłowego, sprawnego i bezpiecznego posługiwania się bronią, niezbędnego do należytego wykonywania zadań służbowych, w tym w szczególności:

- 1) kształtowania, doskonalenia i utrwalania zachowań funkcjonariusza w sytuacjach najbardziej zbliżonych do rzeczywistych warunków użycia broni palnej, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa;
- 2) wyrobienia u funkcjonariusza umiejętności oceny sytuacji, prawidłowego rozpoznania i wyboru celu, zmierzających do podjęcia właściwej decyzji o użyciu lub zaniechaniu użycia broni palnej lub urządzeń przeznaczonych do miotania chemicznych i innych środków obezwładniających;
- 3) przygotowania do udziału w strzelaniu sprawdzającym.

W Oddziale w ramach doskonalenia lokalnego prowadzono:

- a) doskonalenie w wymiarze co najmniej 5 godzin lekcyjnych dla wszystkich funkcjonariuszy,
- b) zajęcia raz w tygodniu z wychowania fizycznego lub zajęcia sportowe,
- c) trening strzelecki organizowany co najmniej raz na kwartał (zgodnie z § 5 ust. 1 Zarządzenia KGSG Nr 45).

(akta kontroli str. 568-1159)

W okresie objętym kontrolą w Oddziale nie poddawano udokumentowanej analizie funkcjonującego w tej jednostce Straży Granicznej systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy.

(akta kontroli str. 1345)

1.2. Komendant Oddziału wydał w dniu 10 marca 2015 r. Decyzję Nr 25/15¹⁰ w sprawie szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy oraz pracowników Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej (dalej: „Decyzja 25/15”). W ramach Decyzji 25/15 delegowano odpowiedzialność za realizację i organizację doskonalenia zawodowego w 11 placówkach Oddziału na komendantów tych placówek.

(akta kontroli str. 3-16)

W § 5 ust. 5 Decyzji 25/15 określono, że „zajęcia z wychowania fizycznego prowadzić należy co najmniej raz w tygodniu w wymiarze minimum 2 godzin lekcyjnych według załącznika nr 2”. W załączniku nr 2 w odniesieniu do zajęć z wychowania fizycznego wskazano z kolei, że są one „programową, integralną, obowiązkową częścią składową szkolenia i doskonalenia lokalnego realizowanego w NoOSG”.

⁹ Dz. Urz. KGSG z 2012 r., poz. 40 ze zm.

¹⁰ Decyzja ta została wydana na podstawie § 6 ust. 1 pkt 22 lit. a Zarządzenia Nr 28 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie utworzenia placówek i dywizjonów Straży Granicznej, określenia ich terytorialnego zasięgu, a także określenia szczegółowego zakresu zadań terenowych organów Straży Granicznej oraz organizacji komend oddziałów, placówek i dywizjonów (Dz. Urz. KGSG z 2011 r. Nr 7, poz. 29 ze zm.).

Według Zastępcy Naczelnika Wydziału Kadr i Szkolenia Oddziału, jako obowiązkowe rozumiane było ujęcie tych zajęć co najmniej w wymiarze dwóch godzin lekcyjnych tygodniowo w miesięcznych planach doskonalenia lokalnego. Wskazał również, że zajęcia sportowe przeznaczone były dla tych funkcjonariuszy, którzy mogli w nich uczestniczyć.

(akta kontroli str. 106-116)

1.3. Zasady określania potrzeb szkoleniowych funkcjonariuszy Komendant Oddziału ujął w Decyzji 25/15. Przewidziano w niej, że na szkolenia centralne funkcjonariuszy kieruje Komendant Oddziału w oparciu o potrzeby zgłoszone przez komendantów placówek Oddziału oraz Naczelnika Wydziału Kadr i Szkolenia w przypadku potrzeb komendy Oddziału. Udział funkcjonariusza Oddziału w doskonaleniu zawodowym (lokalnym, zewnętrznym lub centralnym), uzależniony był od jego wytypowania przez przełożonego do odbycia takiego szkolenia.

Według Zastępcy Komendanta Oddziału podczas takiego typowania pod uwagę brano:

- konieczność zabezpieczenia realizacji zadań przez komórkę/jednostkę organizacyjną Oddziału,
- przyznane limity szkoleniowe określone w harmonogramach szkoleń ośrodków SG,
- dyspozycyjność funkcjonariusza,
- podniesienie wiedzy i posiadanych umiejętności na zajmowanym stanowisku,
- rozwój zawodowy funkcjonariusza.

(akta kontroli str. 1176-1180)

W zakresie szkoleń kwalifikowanych w okresie objętym kontrolą Oddział skierował do Biura Kadr i Szkolenia Komendy Głównej Straży Granicznej zapotrzebowania dla łącznie 29 funkcjonariuszy na przeszkolenie wymagane do mianowania na pierwszy stopień oficerski i dla 114 funkcjonariuszy na szkolenie w zakresie szkoły chorążych. W odpowiedzi na te zapotrzebowania dla funkcjonariuszy Oddziału przyznano odpowiednio 14 i 82 miejsca na szkoleniach, stanowiące odpowiednio 48% i 72% zapotrzebowania. Wszystkie przyznane miejsca zostały wykorzystane – na szkolenia skierowano funkcjonariuszy w liczbie odpowiadającej przyznanym limitom.

(akta kontroli str. 203-237)

1.4. W Oddziale nie określono odrębnej metodyki liczenia kosztów szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy. Główna Księgowa Oddziału wskazała, że zgodnie z przyjętą w Straży Granicznej klasyfikacją wydatków budżetowych (na potrzeby planowania, sprawozdawczości oraz analiz) wydatki na szkolenia określone zostały w grupie 8 „Szkolenie i wychowanie”, w ramach której ujmowane są wydatki z wyodrębnieniem wydatków rzeczowych i inwestycyjnych oraz poniesionych na wynagrodzenia osobowe (nie zaliczone do wynagrodzeń i uposażeń) i bezosobowe. Wskazała również, że nie wyodrębnia się wydatków na uposażenia i wynagrodzenia kadry szkoleniowej. Ponadto, że zadania związane ze szkoleniem i doskonaleniem zawodowym nie były wyodrębniane w ramach budżetu zadaniowego.

W Oddziale nie była zatrudniona i nie pełniła służby kadra naukowo-dydaktyczna. Wydatki poniesione na uposażenia funkcjonariuszy Sekcji Szkolenia Wydziału Kadr i Szkolenia Oddziału wyniosły 216.277,38 zł w 2018 r. 143.873,22 zł w I półroczu 2019 r. Natomiast wydatki związane ze zakupem usług szkoleniowych wyniosły 52.283,00 zł w 2018 r. i 6.996,00 zł w I połowie 2019 r.

W okresie objętym kontrolą nie planowano i nie poniesiono związanych ze szkoleniami i doskonaleniem zawodowym wydatków majątkowych i w zakresie wynagrodzeń bezosobowych.

(akta kontroli str. 113-116, 262, 1341-1344)

1.5. W NoOSG nie opracowano udokumentowanych zasad badania efektywności realizowanych szkoleń i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy. Według Zastępcy Komendanta Oddziału efektywność odbytych szkoleń miała odzwierciedlenie w osiąganych przez funkcjonariuszy wynikach w służbie. Efektywność realizowanych szkoleń nie była badana z uwagi na różnorodność szkoleń w zakresie doskonalenia zawodowego, tj. szkoleń lokalnych w NoOSG, szkoleń centralnych w ośrodkach szkolenia SG oraz szkoleń kwalifikowanych.

(akta kontroli str. 93-95, 1178-1180)

1.6. W NoOSG nie opracowano odrębnych zasad ewaluacji szkolenia w zakresie sprawności fizycznej (testów sprawności fizycznej), szkolenia strzeleckiego i szkolenia kierowców prowadzących pojazdy uprzywilejowane. Formą oceny efektywności doskonalenia zawodowego w zakresie sprawności fizycznej i wyszkolenia strzeleckiego były wyniki realizowanych przez funkcjonariuszy Oddziału raz w roku¹¹, testów sprawności fizycznej i strzelań sprawdzających.

Wynikająca z Decyzji 25/15 koncepcja doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy w zakresie szkolenia sprawności fizycznej i szkolenia strzeleckiego nie była powiązana z polityką kadrową Oddziału. Uzyskanie określonego wyniku w teście sprawnościowym i strzelaniu sprawdzającym, jak również nieobecność na nich z powodu choroby, posiadania zwolnienia lekarskiego z udziału w zajęciach sportowych, czy też nieprzystąpienie do takich egzaminów bez usprawiedliwienia, pozostawały bez wpływu na dalszą służbę funkcjonariusza Oddziału.

W części III wzoru arkusza opinii służbowej, będącego załącznikiem do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie okresowego opiniowania funkcjonariuszy Straży Granicznej¹², uwzględniono miejsce na „ocenę wyników osiąganych podczas szkolenia”. W stosowanym w Oddziale opracowaniu pt. „Poradnik dotyczący okresowego opiniowania funkcjonariuszy Straży Granicznej”¹³ przewidziano, że powyższą rubrykę wypełniają wyłącznie ośrodki szkolenia Straży Granicznej.

(akta kontroli str. 3-16, 93-95, 1193-1206)

Wyniki strzelań treningowych wykonywanych przez funkcjonariuszy Oddziału ujmowane były na listach wyników treningu strzeleckiego. Wyniki rocznych testów sprawności fizycznej i strzelań sprawdzających ujmowane były na listach wyników takich egzaminów, jak również w sprawozdaniach z przeprowadzonego testu sprawności fizycznej i z przeprowadzonego strzelania sprawdzającego w zakresie obejmującym ilości ocen niedostatecznych i ogólnej średniej ocen uzyskanych w danej placówce Straży Granicznej (dalej: „PSG”). W Oddziale nie prowadzono ewidencji odzwierciedlającej w sposób ciągły wyniki weryfikacji umiejętności poszczególnych funkcjonariuszy w zakresie strzelania z broni i sprawności fizycznej.

(akta kontroli str. 106-116, 164-186, 1250-1339)

1.7. Dla NoOSG nie został wyznaczony wojewódzki koordynator ratownictwa medycznego służby w Straży Granicznej. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra

¹¹ § 5 ust. Decyzji 25/15.

¹² Dz. U. z 2002 r. Nr 86, poz. 787 ze zm.

¹³ Przygotowanym przez zespół w Komendzie Głównej Straży Granicznej. W Oddziale brak było dowodów świadczących o obowiązku stosowania tego opracowania.

Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 grudnia 2008 r. w sprawie szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy¹⁴ (dalej: „rozporządzenie w sprawie szkoleń KPP”):

- a) w przypadku Straży Granicznej wojewódzkim koordynatorem ratownictwa medycznego służby jest osoba odpowiadająca za nadzór nad sposobem i organizacją przeprowadzenia szkolenia służby z terenu zasięgu oddziału lub ośrodka szkolenia Straży Granicznej (z § 2 pkt 5);
- b) wojewódzkiego koordynatora powołuje Komendant Główny Straży Granicznej (§ 7 ust. 1).

Zastępca Komendant Oddziału wskazał, że zadania takiego koordynatora wykonują koordynator z Centralnego Ośrodka Szkolenia Straży Granicznej w Koszalinie oraz koordynator z Ośrodka Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej w Lubaniu.

W okresie objętym kontrolą szkolenia w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy realizowane były przez ośrodki szkolenia Straży Granicznej jako szkolenie specjalistyczne na zasadach określonych w Zarządzeniu KGSG Nr 106. Szkolenie z tego zakresu ujęte było w ofercie szkoleniowej ośrodków szkolenia Straży Granicznej. Oddział, w terminie określonym w Zarządzeniu KGSG Nr 106, zgłaszał do Biura Kadr i Szkolenia Komendy Głównej Straży Granicznej potrzeby w zakresie ilości takich szkoleń, otrzymując w odpowiedzi informacje o przydzielonych limitach miejsc i stosowny harmonogram szkoleń.

(akta kontroli str. 203-237, 1178-1180)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W Decyzji 25/15 powtórzono i zmodyfikowano przepisy innego aktu normatywnego, tj. Zarządzenia KGSG Nr 106. I tak np.:

- a) w § 7 ust. 1 Decyzji 25/15 i w § 49 ust. 1 Zarządzenia KGSG Nr 106 powtórzono częściowo regulacje odpowiednio o treści:
 - „doskonalenie zewnętrzne jest organizowane i prowadzone przez podmioty spoza Straży Granicznej na potrzeby funkcjonariuszy i pracowników jednostki organizacyjnej, w zakresie, w którym nie jest możliwe zaspokojenie potrzeb szkoleniowych w ramach doskonalenia centralnego lub lokalnego”,
 - „doskonalenie zewnętrzne jest organizowane i prowadzone przez podmioty spoza Straży Granicznej na potrzeby funkcjonariuszy i pracowników Komendy Głównej lub jednostek organizacyjnych, w zakresie, w którym nie jest możliwe zaspokojenie potrzeb szkoleniowych w ramach doskonalenia centralnego lub lokalnego”;
- b) w § 5 ust. 4 Decyzji 25/15 i w § 47 ust. 3 Zarządzenia KGSG Nr 106 powtórzono i zmodyfikowano unormowania odpowiednio o treści:
 - „doskonalenie lokalne jest realizowane w wymiarze co najmniej 5 godzin lekcyjnych w kwartale z wyłączeniem zajęć z wychowania fizycznego oraz strzelania z broni strzeleckiej”,
 - „doskonalenie lokalne realizowane jest dla wszystkich funkcjonariuszy w wymiarze co najmniej pięciu godzin lekcyjnych w kwartale, z wyłączeniem godzin zajęć, o których mowa w ust. 5-6”¹⁵.

Naruszeniu uległ przepis § 3 ust. 1 w zw. z § 1 ust. 2 pkt 3 Decyzji Nr 1 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 3 stycznia 2005 r. w sprawie opracowywania,

¹⁴ Dz. U. z 2008 r. Nr 229, poz. 1537 ze zm.

¹⁵ Z wyłączeniem szkolenia strzeleckiego i zajęć sportowych.

uzgadniania i ogłaszania aktów prawnych w Straży Granicznej¹⁶, określający, że projekt aktu normatywnego wydawanego przez komendanta oddziału Straży Granicznej opracowuje się zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, określonymi w odrębnych przepisach. Tym samym do redagowania przez Komendanta Oddziału aktu normatywnego, jakim była Decyzja 25/15, powinien być odpowiednio stosowany § 137 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹⁷, zgodnie z którym w aktach normatywnych o charakterze wewnętrznym nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych.

W związku z drugim z powyższych przykładów należy również wskazać, że z uwagi na hierarchiczność aktów normatywnych, dokonana w akcie niższego rzędu, jakim jest Decyzja 25/15, modyfikacja była nieuprawniona, gdyż nie mogła różnić się od treści regulacji ujętej w akcie wyższego rzędu, jakim jest Zarządzenie KGSG Nr 106.

(akta kontroli str. 3-65)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie funkcjonujący w Oddziale system szkolenia i doskonalenia zawodowego, który pozwalał na prawidłowe przygotowanie funkcjonariuszy Straży Granicznej do wykonywania zadań służbowych. Komendant Oddziału wydał niezbędne akty prawne regulujące organizację szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy, niemniej część regulacji podstawowego wewnętrznego aktu normatywnego z tego zakresu stanowiło powtórzenie bądź modyfikację przepisów aktu prawnego wyższego rzędu.

OBSZAR

2. Kadra dydaktyczna i instruktorska Oddziału, oraz jego infrastruktura szkoleniowa

Opis stanu faktycznego

2.1. W Oddziale nie zatrudniano pracowników cywilnych, a funkcjonariusze nie pełnili służby na stanowiskach naukowo-dydaktycznych i instruktorskich. Zajęcia realizowane w ramach doskonalenia zawodowego były prowadzone w oparciu o funkcjonariuszy Straży Granicznej posiadających uprawnienia określone w Zarządzeniu KGSG Nr 75.

(akta kontroli str. 93-96)

2.2. W okresie objętym kontrolą obowiązki instruktorów wykonywali w NoOSG wyłącznie funkcjonariusze. Według stanu na dzień 1 stycznia 2018 r. służbę pełniło 92 funkcjonariuszy posiadających uprawnienia do prowadzenia zajęć określonego rodzaju, natomiast na dzień 31 grudnia 2018 r. było to 93 funkcjonariuszy, a na dzień 30 czerwca 2019 r. 99 funkcjonariuszy. Liczba instruktorów o specjalności walka wręcz wynosiła w badanym okresie od 32 do 33 funkcjonariuszy. W przypadku specjalności strzeleckiej liczba instruktorów wynosiła 25 na początku 2018 r., 26 na koniec 2018 r. i 27 na dzień 30 czerwca 2019 r. Instruktorów o specjalności sporty walki, taktyka i techniki interwencji było w Oddziale 14 na przestrzeni 2018 r. i 16 na dzień 30 czerwca 2019 r. Liczba instruktorów obsługi paralizatora Taser wzrosła z jednego na przestrzeni 2018 r. do sześciu na dzień 30 czerwca 2019 r.

Instruktorzy pełniący służbę w Oddziale zdobywali nowe lub poszerzali posiadane kwalifikacje w wyniku odbycia stosownych szkoleń w ośrodkach szkolenia Straży Granicznej.

(akta kontroli str. 97-98)

¹⁶ Dz. Urz. KGSG z 2005 r. Nr 1, poz. 4 ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 283.

2.3. Na terenie Oddziału, w budynku Nr 16, zlokalizowano kompleks krytej strzelnicy kulowej. W skład tego kompleksu, poza pomieszczeniami technicznymi, biurowymi i sanitarnymi, wchodziły:

- strzelnica pistoletowa ze zmienną odległością strzelania 5-25 m,
- strzelnica pneumatyczna,
- śluza,
- pomieszczenie do czyszczenia broni,
- pomieszczenie prowadzącego strzelanie,
- magazyn tarcz (umieszczony obok pola tarczowego strzelnicy pistoletowej).

Strzelnica pistoletowa była przystosowana do strzelania z broni bojowej centralnego zapłonu (kalibru do 10 mm) pociskami zwykłymi, półpłaszczowymi i płaszczowymi o energii początkowej nieprzekraczającej 1000J, ze stałej i zmiennych linii ognia na dystansie od 5 do 25 m. Możliwe było również strzelanie z innych broni z łuf wklódkowych do amunicji sportowej małokalibrowej bocznego zapłonu 5,6 mm lub pneumatycznej.

Strzelnica pistoletowa służyła do szkolenia strzeleckiego, tj. do treningów, zawodów strzeleckich i treningu bezstrzałowego, z broni krótkiej małego i dużego kalibru, pistoletu maszynowego i strzelby gładko-lufowej (amunicją typu „chrabąszcz” lub „bąk”). Strzelania wykonywano do celów statycznych i ruchomych, ukazujących się, oraz w formie strzelań szybkich, dynamicznych i sytuacyjnych ogniem pojedynczym.

Strzelnica pistoletowa wyposażona była w sterowane bezprzewodowo (ze stanowiska strzeleckiego i z pomieszczenia prowadzącego strzelanie) elektryczne mechanizmy transporterów tarcz dla wszystkich pięciu stanowisk strzeleckich. Transportery tarcz umożliwiały wybór ich odległości od strzelającego. Przy każdym z pięciu stanowisk strzeleckich znajdował się monitor LCD umożliwiający podgląd tarczy znajdującej się w odległości 25 m. Na końcu osi strzeleckiej znajdowało się 5 obrotnic tarczowych, a także urządzenie symulujące poruszający się cel, wyposażone w dwie zasłony boczne, składane wzdłuż ścian osi strzeleckiej w sytuacji niewykorzystywania tego urządzenia. W pomieszczeniu strzelnicy pistoletowej znajdowały się ochronniki słuchu, okulary ochronne, jak też jednorazowe zatyczki do uszu i komora do kontroli broni z blokiem żelowym. Wyposażenie medyczne przechowywane było w pomieszczeniu prowadzącego strzelanie.

W pomieszczeniu strzelnicy pneumatycznej (wykorzystywanej w trakcie kontroli jako sala wykładowa) znajdował się drewniany kulochwył i bezprzewodowo sterowana instalacja elektryczna do transportu tarcz dla 6 stanowisk na odległość 10 m.

Na wyposażeniu kompleksu strzelnicy znajdowały się dwa zestawy mobilnego trenażera laserowego „Laser Shot”. Zestaw tego trenażera składał się z: składanego ekranu, rzutnika, komputera przenośnego wraz z oprogramowaniem, modułu laserowego, bezprzewodowego pistoletu treningowego o ciężarze zbliżonym do bojowego odpowiednika, zasilacza, zestawu głośników i dedykowanego stolika. Zestawy były sprawne i pozwalały na trening strzelań statycznych, dynamicznych i sytuacyjnych, a także do celów poruszających się, ukazujących i innych.

W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że obiekty składające się na kompleks strzelnicy były w bardzo dobrym stanie technicznym. Wszystkie urządzenia były sprawne. Stwierdzono nieliczne ślady przestrzelin w obrębie ekranów sufitowych strzelnicy pistoletowej. Spośród pięciu użytkowanych w strzelnicy pistoletowej drewnianych przegród/tarcz mobilnych, dwie (znajdujące się w trakcie oględzin w pomieszczeniu osi strzeleckiej) skonstruowane zostały

z materiałów drewnianych umieszczonych (zamontowanych) w metalowych stelażach. W jednej z tych przegród/tarcz stwierdzono pojedynczą przestrzelinę zlokalizowaną w pobliżu górnej krawędzi metalowego stelaża. Konstrukcja pozostałych trzech przegród/tarcz była w całości drewniana.

(akta kontroli str. 1230-1248)

W Oddziale do szkolenia strzeleckiego przewidziano do zużycia:

- a) na 2018 r. 104.933 szt. amunicji, z czego zużyto 63.242 szt., tj. 60,27%;
- b) na 2019 r. 84.000 szt. amunicji, z czego w I połowie 2019 r. zużyto 25.659 szt., tj. 30,55%.

(akta kontroli str. 252-255)

Na terenie kompleksu koszarowego NoOSG zlokalizowany był budynek hali sportowej, w którym znajdowały się: pomieszczenie hali sportowej, sala do ćwiczeń siłowych z wyposażeniem, sala do ćwiczeń aerobowych (wyposażona w urządzenia typu orbiterek i bieżnię elektryczną), dwie szatnie, dwa pomieszczenia sanitarne, oraz magazyn sprzętu. W pomieszczeniu hali sportowej rozstawiony był stół do tenisa stołowego i jeden zestaw do ćwiczeń siłowych. W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że budynek hali sportowej był w dobrym stanie technicznym, a umieszczone w nim urządzenia sportowe były sprawne, kompletne i nosiły ślady normalnej eksploatacji.

(akta kontroli str. 1220-1229)

Do prowadzenia zajęć w ramach szkoleń doskonalących (zajęcia w wymiarze minimum 5 godzin lekcyjnych raz na kwartał) wykorzystywane były trzy sale dydaktyczne, zlokalizowane w kompleksie koszarowym Oddziału.

Pierwsza z tych sal (mieszcząca się w budynku Nr 17) wyposażona była w 39 krzeseł dla słuchaczy, stół i 4 krzesła dla prowadzących zajęcia, dwa zestawy komputerowe, system nagłośnienia, sterowany pilotem rzutnik zamontowany w suficie. Wymienione wyposażenie było sprawne, a sama sala wykładowa nie nosiła śladów zużycia eksploatacyjnego. Druga z sal (mieszcząca się w budynku Nr 13) wyposażona była w 36 krzeseł dla słuchaczy, stół i dwa krzesła dla prowadzących zajęcia, ekran do wyświetleń i tablicę ścierną. Sala ta i jej wyposażenie nosiły ślady normalnej eksploatacji. Trzecia z sal (mieszcząca się w budynku Nr 13) była salą ceremonialną Oddziału, aranżowaną w miarę potrzeby na salę do zajęć szkoleniowych. W trakcie oględzin sala ta nie była wyposażona w sprzęt wykorzystywany w procesie dydaktycznym.

(akta kontroli str. 1220-1229)

We wszystkich 11 placówkach Oddziału zapewniono funkcjonariuszom dostęp do strzelnic dla prowadzenia treningów strzeleckich. W tym celu wykorzystywano 10 strzelnic odkrytych i 6 strzelnic krytych. Odległość placówek Oddziału do strzelnicy wynosiła od 2 do 62 kilometrów. Do szkolenia fizycznego placówki Oddziału wykorzystywały obiekty Ministerstwa Obrony Narodowej (w Poznaniu, Leśnicy i Kłodzku), Służby Więziennej (w Kaliszu) oraz należące do innych podmiotów (MOSiR w Zielonej Górze, OSiR w Legnicy, SOSiR w Słubicach, Centrum Sportowo-Rekreacyjne w Zgorzelcu, a także do szkół publicznych w Tuplicach, Jeleniej Górze i Dzaszczynie). Obiekty te znajdowały się w odległości od 1 do 7 kilometrów.

(akta kontroli str. 117, 1175)

2.4. W okresie objętym kontrolą w NoOSG nie przeprowadzono analizy jego potencjału szkoleniowego. Według Zastępcy Naczelnika Wydziału Kadr i Szkolenia Oddziału w celu zabezpieczenia szkolenia lokalnego kierownicy komórek

organizacyjnych Oddziału na bieżąco zgłaszali potrzeby w zakresie przeszkolenia funkcjonariuszy.

(akta kontroli str. 95-96)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania Komendanta Oddziału w zakresie utrzymania i wyposażenia obiektów NoOSG przeznaczonych do realizacji doskonalenia lokalnego, w tym zajęć z wychowania fizycznego i szkolenia strzeleckiego. Dostęp do obiektów sportowych i strzelnic zapewniono również funkcjonariuszom służącym w 11 placówkach Oddziału. Pozytywnie należy również ocenić działalność Oddziału w zakresie przygotowania funkcjonariuszy do pełnienia funkcji instruktorów i prowadzenia zajęć w ramach doskonalenia lokalnego.

OBSZAR

3. Realizacja szkolenia i doskonalenia zawodowego

Opis stanu
faktycznego

3.1. W 2018 r. i w I połowie 2019 r. do służby w Oddziale przyjęto łącznie 34 funkcjonariuszy, z tego:

- w dniu 28 lutego 2018 r. ośmiu funkcjonariuszy, którzy zostali skierowani na szkolenie podstawowe w Ośrodku Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej w Lubaniu (dalej: „OSSSG”) od dnia 14 marca 2018 r.;
- w dniu 18 czerwca 2018 r. siedmiu funkcjonariuszy, którzy zostali skierowani na szkolenie podstawowe w OSSSG (1 osoba) i w Centralnym Ośrodku Szkolenia Służby Granicznej w Koszalinie (dalej: „COSSG”) (6 osób) od dnia 3 lipca 2018r.;
- w dniu 29 października 2018 r. siedmiu funkcjonariuszy, którzy zostali skierowani na szkolenie podstawowe w COSSG od dnia 14 listopada 2018 r.;
- w dniu 17 grudnia 2018 r. dwóch funkcjonariuszy, którzy zostali skierowani na szkolenie podstawowe w OSSSG (1 osoba) i COSSG (1 osoba) od dnia 8 stycznia 2019 r.;
- w dniu 25 lutego 2019 r. dwóch funkcjonariuszy, którzy zostali skierowani na szkolenie podstawowe w OSSSG od dnia 12 marca 2019 r.;
- w dniu 24 czerwca 2019 r. ośmiu funkcjonariuszy, którzy zostali skierowani na szkolenie podstawowe w OSSSG od dnia 15 lipca 2019 r.

W pierwszym tygodniu od przyjęcia do służby wszyscy funkcjonariusze przechodzili szkolenie lokalne w komendzie Oddziału, pobierali umundurowanie w centralnym magazynie COSSG oraz składali ślubowanie.

Następnie, do czasu rozpoczęcia szkolenia podstawowego, pełnili służbę w placówce Oddziału do której zostali skierowani rozkazem Komendanta Oddziału. Wykonywane przez nich w tym czasie zadania określone zostały w szczegółowym zakresie obowiązków i uprawnień kursanta sekcji spraw osobowych Wydziału Kadr i Szkolenia Oddziału. Czas wykonywania zadań związanych z przyjęciem do służby i realizowanych w placówce Oddziału, tj. czas poprzedzający ich skierowanie na przeszkolenie podstawowe wynosił od 14 do 22 dni.

(akta kontroli str. 139-141)

3.2. W Oddziale w ramach doskonalenia lokalnego (z wyłączeniem doskonalenia w formie szkoleń zewnętrznych) organizowano:

- doskonalenie w wymiarze co najmniej 5 godzin lekcyjnych w każdym kwartale, które było traktowane jako obowiązkowe dla wszystkich funkcjonariuszy,
- raz w tygodniu zajęcia z wychowania fizycznego lub sportowe, które nie były traktowane jako obowiązkowe, przeznaczone dla każdego funkcjonariusza który mógł w nich uczestniczyć,

- co najmniej raz na kwartał trening strzelecki, w którym udział nie był obowiązkowy.

W Oddziale zgodnie z wewnętrznymi procedurami sporządzano i zatwierdzano miesięczne plany doskonalenia lokalnego, jak również dokumentowano ich realizację.

Zgodnie z Decyzją 25/15 komórki organizacyjne Oddziału, które samodzielnie organizowały doskonalenie lokalne, tj. 11 placówek Oddziału i Wydział Zabezpieczenia Działań, sporządzały sprawozdania kwartalne z tego zakresu i przekazywały je do Wydziału Kadr i Szkolenia Oddziału, gdzie były archiwizowane. Decyzja 25/15 nie formułowała obowiązku sporządzania sprawozdania kwartalnego z realizacji doskonalenia lokalnego w zakresie dotyczącym pozostałych komórek organizacyjnych Oddziału, należących do komendy Oddziału.

W 2018 r. w placówkach Oddziału i w Wydziale Zabezpieczenia Działań, zorganizowano w sumie 1.430 zajęć szkoleniowych, w których uczestniczyło łącznie 11.279 funkcjonariuszy Oddziału. Największa liczba zajęć szkoleniowych przypadających na jednego uczestnika dotyczyła PSG w Tuplicach (stan: 55 osób), gdzie zorganizowano w sumie 77 zajęć dla 1.786 funkcjonariuszy, co dało średnią wynoszącą 8 zajęć na osobę w kwartale. Najmniejsza liczba zajęć szkoleniowych przypadających na jednego uczestnika dotyczyła PSG w Legnicy (stan: 48 osób), gdzie w 18 zajęciach uczestniczyło 191 funkcjonariuszy, co dało średnią wynoszącą 1 zajęcia na osobę w kwartale.

W 2018 r. największą ilość zajęć szkoleniowych zorganizowano w PSG we Wrocławiu. Było ich w sumie 895 (w tym 90 zajęć z wychowania fizycznego i 38 szkoleń strzeleckich), z czego 339 nie odbyło się, a 173 odbyły się „w ramach pełnionej służby”. W sprawozdaniach kwartalnych z realizacji doskonalenia lokalnego przez tę komórkę organizacyjną Oddziału ujęto wszystkie powyższe zajęcia szkoleniowe, także takie, które się nie odbyły, albo które występowały wyłącznie w tej placówce Oddziału (szkolenie realizowane „w ramach pełnionej służby”). W I półroczu 2019 r. w PSG we Wrocławiu zorganizowano 406 zajęć szkoleniowych (w tym 9 szkoleń strzeleckich i 51 zajęć z wychowania fizycznego), z czego 208 zajęć nie odbyło się z powodu braku uczestników, a 112 zrealizowano „w ramach pełnionej służby”.

(akta kontroli str. 943-1067)

W sprawozdaniach kwartalnych jako powody niskiej frekwencji w zajęciach, komendanci placówek Oddziału wskazywali:

- długotrwałe zwolnienia lekarskie,
- konieczność zapewnienia ciągłości służby,
- niepełną obsadę etatową placówek Oddziału,
- odległość zamieszkania funkcjonariuszy (dojazdy) i 12-godzinny system służby,
- niskie zaangażowanie własne funkcjonariuszy,
- obowiązujący w Straży Granicznej system doskonalenia zawodowego, który nie motywuje do udziału w tego typu zajęciach.

(akta kontroli str. 631-1159)

W związku z brakiem obowiązku przygotowywania sprawozdań kwartalnych z realizacji doskonalenia lokalnego przez komórki organizacyjnych należące do komendy Oddziału (za wyjątkiem Wydziału Zabezpieczenia Działań) kontrolą objęto uczestnictwo funkcjonariuszy tych komórek organizacyjnych w szkoleniach doskonalących w I kwartale 2019 r. Według stanu na koniec I kwartału 2019 r. w komórkach organizacyjnych komendy Oddziału (z wyłączeniem Wydziału

Zabezpieczenia Działania) służbę pełniło w sumie 239 funkcjonariuszy. W zajęciach szkoleniowych o których mowa w § 5 ust. 4 Decyzji 25/15 (doskonalenie w wymiarze co najmniej 5 godzin lekcyjnych w każdym kwartale) uczestniczyło w tym okresie ogółem 50 funkcjonariuszy komendy Oddziału, tj. 20,92%. Funkcjonariusze ci pełnili służbę w pięciu komórkach organizacyjnych komendy Oddziału. Funkcjonariusze pełniący służbę w kolejnych ośmiu komórkach organizacyjnych Oddziału¹⁸, w łącznej liczbie 127 osób, nie uczestniczyli w takich zajęciach szkoleniowych.

(akta kontroli str. 1183-1185)

3.3. Szkolenie strzeleckie funkcjonariuszy, zgodnie z § 5 ust. 8 Decyzji 25/15, organizować należało co najmniej raz na kwartał na podstawie miesięcznego planu doskonalenia lokalnego. Komendant Oddziału nie określił minimalnego zakresu szkolenia strzeleckiego obowiązkowego dla wszystkich funkcjonariuszy lub określonych stanowisk. W myśl obowiązujących w Oddziale uregulowań wewnętrznych uczestnictwo funkcjonariuszy w treningu strzeleckim nie było obowiązkowe.

(akta kontroli str. 139)

Zgodnie z § 4 ust. 8 Zarządzenia Nr 45, strzelania sprawdzające prowadzono w Oddziale w celu oceny umiejętności uzyskanych podczas szkolenia strzeleckiego oraz treningów strzeleckich. Roczne strzelanie sprawdzające zostało zorganizowane na podstawie Rozkazu Dziennego nr 173 Komendanta Oddziału z dnia 6 września 2018 r. Powołane w nim komisje, odrębnie dla placówek i komendy Oddziału, przeprowadziły strzelania sprawdzające i sporządziły stosowne sprawozdania.

(akta kontroli str. 113-116, 1189-1192)

W 2018 r. przeprowadzono 178 strzelań, w których uczestniczyło 2.131 funkcjonariuszy Oddziału. W pierwszej połowie 2019 r. przeprowadzono 65 strzelań, w których uczestniczyło 715 funkcjonariuszy. Spośród 1.202 funkcjonariuszy Oddziału 316 funkcjonariuszy nie uczestniczyło w treningach strzeleckich w 2018 r., co stanowiło 26,29%. W I połowie 2019 r. 747 funkcjonariuszy nie uczestniczyło w treningach strzeleckich, co stanowiło 62,15% stanu funkcjonariuszy. Spośród 283 funkcjonariuszy NoOSG pełniących służbę w komendzie Oddziału, 134 nie uczestniczyło w treningach strzeleckich w 2018 r. (47,35%) a 198 w I połowie 2019 r., co stanowiło 69,69%.

(akta kontroli str. 113-116, 200-202)

W dwóch komórkach organizacyjnych Oddziału, tj. w PSG w Świecku i Wydziale Zabezpieczenia Działania Oddziału, wszyscy funkcjonariusze uczestniczyli w 2018 r. w co najmniej jednym treningu strzeleckim.

Według kwartalnych sprawozdań z realizacji szkoleń przeprowadzonych w ramach doskonalenia lokalnego za rok 2018 i I półrocze 2019 r. Stwierdzono w sumie pięć przypadków w 2018 r. i jeden w 2019 r. niezorganizowania przez placówki Oddziału żadnego treningu strzeleckiego w kwartale. Dotyczyło to:

- a) placówki w Kaliszu w II kwartale 2018 r.,
- b) placówki w Kaliszu, Legnicy, Zgorzelcu i Wydziału Zabezpieczenia Działania w III kwartale 2018 r.,
- c) placówki w Kaliszu w I kwartale 2019 r.

(akta kontroli str. 631-894,1182)

Według list obecności funkcjonariuszy komendy Oddziału (z wyłączeniem Wydziału Zabezpieczenia Działania) na zajęciach z doskonalenia zawodowego w zakresie

¹⁸ Nieobejmujących Wydziału Zabezpieczenia Działania.

szkolenia strzeleckiego w I kwartale 2019 r. wzięło w nich udział 63 na 239 funkcjonariuszy z 14 komórek organizacyjnych Oddziału, co oznaczało frekwencję na poziomie 26,36%. Najwyższą frekwencję uzyskały: Zespół Stanowisk Samodzielnych (100%), Wydział Łączności i Informatyki (55,56%), Wydział Techniki i Zaopatrzenia (44,44%) i Wydział Koordynacji Działań (42,11%). Najniższą frekwencję uzyskała Służba Zdrowia (0%) i Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców (6,67%), w którym na 75 funkcjonariuszy udział wzięło pięciu.

(akta kontroli str. 1183)

Według Zastępcy Naczelnika Wydziału Kadr i Szkolenia Oddziału funkcjonariuszy obligowano do udziału w strzelaniu sprawdzającym na podstawie zatwierdzonych planów doskonalenia lokalnego, w których wyznaczano kilka terminów takich strzelań. Z kolei Zastępca Komendanta Oddziału wskazał, że w tym zakresie oddziaływano werbalnie na funkcjonariuszy odnosząc się do ich świadomości i zachęcając do rywalizacji.

Według Zastępcy Komendanta Oddziału „obowiązujące przepisy prawa nie przewidywały narzędzi materialnych” w celu motywowania funkcjonariuszy do pozytywnego zaliczania sprawdzianów strzeleckich i testów sprawnościowych. Wobec funkcjonariuszy, którzy uzyskali ocenę niedostateczną przewidziane było organizowanie dodatkowego treningu strzeleckiego w celu poprawy osiąganych wyników. Natomiast osobom, które uzyskały wynik negatywny z testu sprawności fizycznej umożliwiany jest udział w planowanych zajęciach z wychowania fizycznego.

(akta kontroli str. 113-116, 1178-1180)

Według 12 sprawozdań z przeprowadzonych w Oddziale strzelań sprawdzających za 2018 r. na ogólną liczbę 1.257 funkcjonariuszy Oddziału, do strzelania sprawdzającego przystąpiło 926, co stanowiło 73,67%. 17 z nich uzyskało ocenę niedostateczną. Spośród 331 (26,33%) funkcjonariuszy, którzy nie przystąpili do strzelania sprawdzającego, 246 (19,57%) przedstawiło zwolnienia lekarskie lub zwolnienia z zajęć sportowych, a 85 (6,76%) nie przedstawiło powodów nieprzystąpienia do strzelania sprawdzającego. W sumie 348 funkcjonariuszy osób nie zaliczyło strzelania sprawdzającego z powodu nieprzystąpienia do takiego strzelania, lub uzyskania oceny niedostatecznej, co stanowiło 27,68% liczby funkcjonariuszy Oddziału wykazanej w sprawozdaniach z przeprowadzonych strzelań sprawdzających. Spośród 272 funkcjonariuszy komendy Oddziału, stanowiących 21,64% stanu osobowego Oddziału, 88 (32,35%) funkcjonariuszy nie zaliczyło strzelania sprawdzającego, z czego 14 (5,14%) z powodu uzyskania oceny niedostatecznej, a 74 (27,21%) z powodu nieprzystąpienia do strzelania sprawdzającego, w tym 46 (16,91%) bez usprawiedliwienia.

Najwyższy odsetek funkcjonariuszy, którzy nie przystąpili do strzelania sprawdzającego wystąpił w: PSG w Kaliszu - 46,34%, Legnicy - 43,48% i Gorzowie Wielkopolskim - 46,67%.

Spośród 12 sprawozdań z przeprowadzonych strzelań sprawdzających uwagi w kwestii absencji funkcjonariuszy Oddziału sformułowały dwie komisje, tj.:

- a) komisja sporządzająca sprawozdanie ze strzelania sprawdzającego przeprowadzonego w PSG w Legnicy, gdzie sformułowano wniosek, aby „dążyć do zmniejszenia nieusprawiedliwionej absencji funkcjonariuszy na egzaminie”;
- b) komisja sporządzająca sprawozdanie ze strzelania sprawdzającego przeprowadzonego w PSG w Poznaniu-Ławicy, według której prowadzenie treningów strzeleckich cztery razy w roku było niewystarczające do utrzymania

właściwej kondycji strzeleckiej¹⁹, a specyfika służby w rozkładzie zmianowym powoduje, że niektórzy funkcjonariusze nie mają możliwości odbycia strzelania treningowego choćby raz w roku.

(akta kontroli str. 165-186, 1186)

W związku z § 6 ust. 7 Zarządzenia KGSG Nr 45 posiadanie przez funkcjonariusza czasowego zwolnienia z zajęć wychowania fizycznego dotyczyło również jego udziału w szkoleniu strzeleckim i w strzelaniu sprawdzającym. Funkcjonariusze posiadający czasowe zwolnienie z zajęć wychowania fizycznego nie byli zwalniani z obowiązków służbowych/pełnienia służby, wiążących się z możliwością pełnienia takiej służby z bronią. W 2018 r. i w I połowie 2019 r. byli wyznaczani do służby w nieetatowym pododdziale odwodowym. Dotyczyło to sześciu funkcjonariuszy posiadających zwolnienie z zajęć wychowania fizycznego.

(akta kontroli str. 252-255)

3.4. Zajęcia z wychowania fizycznego, zgodnie z § 5 ust. 5 Decyzji 25/15, winny być realizowane co najmniej raz w tygodniu w wymiarze minimum 2 godzin lekcyjnych. Zgodnie z Załącznikiem Nr 2 do Decyzji 25/15, zajęcia odbywały się w czasie służby i były programową, integralną, obowiązkową częścią składową szkolenia i doskonalenia lokalnego realizowanego w Oddziale. W myśl obowiązujących w Oddziale uregulowań wewnętrznych uczestnictwo funkcjonariuszy w zajęciach sportowych nie było obowiązkowe. Według Naczelnika Wydziału Kadr i Szkolenia Oddziału funkcjonariusze w miarę swoich możliwości brali udział w zorganizowanych zajęciach sportowych.

(akta kontroli str. 3-16, 139)

Spośród 239 funkcjonariuszy 14 komórek organizacyjnych komendy Oddziału (z wyłączeniem Wydziału Zabezpieczenia Działania), w I kwartale 2019 r. w zajęciach sportowych co najmniej raz wzięło udział 81 funkcjonariuszy (33,89%). Biorąc pod uwagę, że zajęcia z tego zakresu organizowane były raz w tygodniu oznacza to frekwencję na poziomie 2,82%. W przypadku ośmiu z 14 komórek organizacyjnych komendy Oddziału, żaden z pełniących w nich służbę w sumie 73 funkcjonariuszy nie uczestniczył tym czasie w zajęciach sportowych. Najczęściej w zajęciach sportowych w I kwartale 2019 r. uczestniczyło 51 funkcjonariuszy Wydziału Operacyjno-Śledczego, w przypadku których frekwencja wynosiła 8,66% i oznaczała, że średnio każdy z nich uczestniczył w tym okresie w jednym zajęciu.

(akta kontroli str. 1185)

W I kwartale 2019 r. najwyższa frekwencja funkcjonariuszy w zajęciach sportowych dotyczyła Wydziału Zabezpieczenia Działania i wynosiła 55,7%, gdyż w 19 zajęciach udział wzięło w sumie 167 osób, co po uśrednieniu odpowiadało uczestnictwu każdego funkcjonariusza w jednym zajęciu co dwa tygodnie. W placówkach Oddziału frekwencja na zajęciach sportowych kształtowała się na poziomie 3,97%, gdyż w 359 takich zajęciach udział wzięło w sumie 340 osób, co odpowiadało uczestnictwu każdego funkcjonariusza w mniej niż jednym zajęciu w kwartale. Przykładowo, w PSG w Jeleniej Górze w I kwartale 2019 r. z zaplanowanych i zorganizowanych 27 zajęć sportowych, odbyło się jedno, w którym wzięło udział jeden funkcjonariusz spośród 50 pełniących służbę w tej placówce Oddziału.

(akta kontroli str. 1182)

Test sprawnościowy za 2018 r. prowadzony był przez komisję egzaminacyjną powołaną Rozkazem Dziennym Komendanta Oddziału Nr 171 z dnia 4 września

¹⁹ W PSG w Poznaniu-Ławicy egzamin strzelecki zaliczyli wszyscy funkcjonariusze, którzy do niego podeszli.

2018 r. Wyznaczona w nim komisja złożyła sprawozdanie z przeprowadzenia testu Komendantowi Oddziału w dniu 5 czerwca 2019 r. Testy sprawnościowe odbywały się we wrześniu i październiku 2018 r. oraz w styczniu i marcu 2019 r.

Spośród 1.183 funkcjonariuszy Oddziału zobowiązanych do przystąpienia do testu sprawności fizycznej (pozostałych 66 funkcjonariuszy Oddziału przebywało na urloпах bezpłatnych i wychowawczych, lub byli w dyspozycji, oddelegowani poza Straż Graniczną oraz zwolnieni ze służby), 228 (19,27%) funkcjonariuszy nie przystąpiło do testu, z czego 189 (15,98%) z powodów zdrowotnych, a 39 (3,29%) bez usprawiedliwienia. Wśród 189 funkcjonariuszy, którzy nie przystąpili do testu sprawnościowego z powodów zdrowotnych, 133 funkcjonariuszy było z tego zwolnionych na podstawie § 8 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie testu sprawności fizycznej funkcjonariuszy Straży Granicznej²⁰, tj. z powodu przedłożenia zaświadczenia lekarskiego o czasowej niezdolności do uczestniczenia w zajęciach wychowania fizycznego. Najwyższy udział zwolnionych na tej podstawie funkcjonariuszy wystąpił w PSG Jeleniej Górze (27%) i PSG w Gorzowie Wielkopolskim (28%), a najniższy w PSG w Zielonej Górze - Babimoście (0%). Średnia ocena z testu sprawności fizycznej za 2018 r. wyniosła 3,63 w skali od 2 do 5, przy czym 45 funkcjonariuszy uzyskało ocenę niedostateczną.

Spośród 133 funkcjonariuszy Oddziału zwolnionych z testu sprawności fizycznej w 2018 r., na podstawie zaświadczenia lekarskiego o czasowej niezdolności do uczestniczenia w zajęciach wychowania fizycznego, dla siedmiu funkcjonariuszy termin zwolnienia określono jako bezterminowy. Wszyscy ci funkcjonariusze pełnili służbę na placówkach Oddziału-Gorzowie Wielkopolskim (1 osoba), Zgorzelcu (2 osoby) i we Wrocławiu (4 osoby). Dla 61 funkcjonariuszy Oddziału termin zwolnienia z odbywania zajęć sportowych wynosił ponad 1 rok.

(akta kontroli str. 164, 166-186)

3.5. W okresie poddanym kontroli realizowano szkolenie specjalistyczne w tym zakresie w ośrodkach szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie i Koszalinie w ramach następujących tematów szkoleniowych:

- trening bezpiecznej jazdy,
- prowadzenie pościgów pojazdami uprzywilejowanymi,
- trening jazdy pojazdami terenowymi,
- stosowanie obserwacji samochodowej.

Oddział zgłosił potrzeby na powyższe szkolenia w liczbie 45 funkcjonariuszy. Przyznano 42 miejsca, co stanowiło 93% zgłoszonego zapotrzebowania. Faktycznie na szkolenie delegowano 35 funkcjonariuszy, co stanowiło 83% wykorzystania przyznanego limitu. Na dzień 30 czerwca 2019 r. 455 funkcjonariuszy NoOSG posiadało uprawnienia do kierowania pojazdami uprzywilejowanymi, tj. 38,04% z 1196 funkcjonariuszy ogółem.

(akta kontroli str. 113-115, 229-237)

3.6. W ramach lokalnego szkolenia doskonalącego organizowano w Oddziale szkolenia aktualizujące umiejętności w zakresie uprawnień i stosowania środków przymusu bezpośredniego. Szkolenie to miało charakter teoretyczny i dotyczyło aspektów prawnych użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej.

(akta kontroli str. 568-1159)

²⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 1572.

W zakresie zajęć wychowania fizycznego dotyczących użycia innych niż broń palna środków przymusu bezpośredniego okresie objętym kontrolą zajęcia prowadzono w komendzie Oddziału i w czterech spośród jedenastu placówek Oddziału w poniższym zakresie:

- w PSG w Poznaniu - taktyka i technika interwencji-elementy walki wręcz, użycie pałki teleskopowej,
- w PSG we Wrocławiu - walka wręcz,
- w PSG w Gorzowie Wielkopolskim - sporty walki-podcięcia, sztuki walki - pady, obrona przed zagrożeniem bronią palną, rzuty i obrona przed rzutami, sporty walki – kopnięcia,
- w PSG w Kaliszu w zakresie używania paralizatorów,
- w komendzie Oddziału - sztuki walki z elementami techniki i taktyki interwencji.

W pozostałych ośmiu placówkach zajęcia sportowe w ramach doskonalenia lokalnego organizowane były w formach atletyki terenowej, korzystania z basenu, gier zespołowych, zajęć na siłowni.

Doskonalenie lokalne z użycia pałki teleskopowej prowadzone było jedynie w PSG Poznaniu. W ten środek przymusu bezpośredniego wyposażony jest Strzeżony Ośrodek Dla Uchodźców, PSG w Poznaniu, Zgorzelcu, Wrocławiu, Świecku, Jeleniej Górze, Kłodzku, Legnicy i Wydział Zabezpieczenia Działu.

W paralizatory Taser wyposażone były placówki we Wrocławiu i Poznaniu, Strzeżony Ośrodek Dla Uchodźców i Wydział Zabezpieczenia Działu.

Szkolenia centralne dotyczące użycia innych niż broń palna środków przymusu bezpośredniego, realizowane były w okresie objętym kontrolą we wszystkich trzech ośrodkach szkolenia Straży Granicznej. W każdym z tych ośrodków zorganizowano, zarówno w 2018 r., jak i w 2019 r., jedno szkolenie, tj.:

- w Lubaniu na temat: „Zatrzymywanie osób w działaniach specjalnych”. Oddział złożył zapotrzebowanie łącznie w obu latach na 19 miejsc, przydzielono 9, skierowano faktycznie 8 funkcjonariuszy,
- w Kętrzynie na temat: „Działania interwencyjne wobec osób stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa w porcie lotniczym oraz na pokładzie statku powietrznego”. Oddział złożył zapotrzebowanie łącznie w obu latach na 30 miejsc, przydzielono 20, skierowano faktycznie 16 funkcjonariuszy,
- w Koszalinie na temat: „Posługiwanie się przedmiotami przeznaczonymi do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej”. Oddział złożył zapotrzebowanie łącznie w obu latach na 51 miejsc, przydzielono 24, skierowano faktycznie 14 funkcjonariuszy,
- w Koszalinie na temat: „Taktyka i techniki posługiwania się pałką służbową - teleskopową”. Oddział złożył zapotrzebowanie łącznie w obu latach na 7 miejsc, przydzielono 6, skierowano faktycznie 2 funkcjonariuszy.

Łącznie w 2018 r. Oddział w zakresie szkoleń centralnych dotyczących użycia innych niż broń palna środków przymusu bezpośredniego zgłosił zapotrzebowanie na szkolenia dla 47 osób, otrzymał 28 miejsc, co stanowiło 60%, a faktycznie skierował 23 funkcjonariuszy, co stanowiło 82% uzyskanych miejsc. W I połowie 2019 r. Oddział w ramach takich szkoleń centralnych złożył zapotrzebowanie na 60 miejsc, otrzymał 31 (co stanowi 52%). Faktycznie skierowano na przeszkolenie 17 funkcjonariuszy, co stanowiło 55% przyznanego limitu.

(akta kontroli str. 229-237)

3.7. Według stanu na dzień 3 września 2019 r. 104 funkcjonariuszy Oddziału odbyło kurs w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy, z których

63 funkcjonariuszy Oddziału posiadało aktualne zaświadczenie o pozytywnym zdaniu egzaminu potwierdzającego ukończenie takiego kursu, oznaczającego uzyskanie uprawnień ratownika, a w przypadku kolejnych 41 funkcjonariuszy takie zaświadczenie utraciły ważność.

(akta kontroli str. 1181,104-105)

Ilość funkcjonariuszy Oddziału posiadających uprawnienia ratownika, w rozbiciu na pełniących służbę w placówkach Oddziału i komendzie Oddziału, przedstawiała się na koniec I półrocza 2019 r. następująco:

a) placówki Oddziału - na 919 funkcjonariuszy 74 (8,05%) było przeszkolonych, w tym:

- w placówce SG w Poznaniu - na 190 funkcjonariuszy 25 było przeszkolonych,
- w placówce SG we Wrocławiu - na 205 funkcjonariuszy 19 było przeszkolonych,
- w placówce SG w Legnicy - na 38 funkcjonariuszy jeden był przeszkolony,
- w placówce SG w Gorzowie Wlkp - na 46 funkcjonariuszy jeden był przeszkolony,
- w placówce SG w Kaliszu - na 37 funkcjonariuszy żaden nie był przeszkolony,
- w placówce SG w Zielonej Górze-Babimoście - na 53 funkcjonariuszy żaden nie był przeszkolony;

b) komenda Oddziału – na 283 funkcjonariuszy 30 (10,6%) było przeszkolonych.

(akta kontroli str. 79-81, 1181)

Zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o *Państwowym Ratownictwie Medycznym*²¹, potrzeby w zakresie przeszkolenia funkcjonariuszy pod kątem kwalifikowanej pierwszej pomocy powinny być związane z liczbą funkcjonariuszy zapewniającą sprawne funkcjonowanie oddziału Straży Granicznej.

W Oddziale planowanie potrzeb w zakresie szkoleń z kwalifikowanej pierwszej pomocy odbywało się poprzez zebranie potrzeb od komendantów placówek, a dla komendy Oddziału - od Naczelnika Wydziału Kadr i Szkolenia i przesłaniu ich do Biura Kadr i Szkolenia Komendy Głównej Straży Granicznej. Następnie, po uzyskaniu informacji o liczbie otrzymanych miejsc - na weryfikacji i przydziale miejsc dla poszczególnych komórek organizacyjnych.

(akta kontroli str. 95-96)

Na szkolenia centralne w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy Oddział zgłosił potrzeby na 2018 r. w liczbie 35 funkcjonariuszy. Przyznano 31 miejsc, co stanowiło 88,57% zgłoszonego zapotrzebowania. Faktycznie na takie szkolenie delegowano 31 funkcjonariuszy, co stanowiło 100% wykorzystania przyznanego limitu. Na dzień 30 czerwca 2019 r. zgłoszone potrzeby dotyczyły 41 funkcjonariuszy NoOSG. Przyznano 30 miejsc, skierowano 11 funkcjonariuszy, co stanowiło 36,67% przyznanego limitu. Zadaniem, którego wykonywanie w Oddziale było uzależnione od posiadania aktualnego zaświadczenia o ukończeniu szkolenia z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy było zabezpieczenie strzelań pod względem medycznym. Wynikało to z § 2 pkt 10 *Instrukcji w sprawie organizacji i prowadzenia strzelania z broni palnej w Straży Granicznej*, stanowiącej załącznik do Zarządzenia KGSG Nr 45. W okresie objętym kontrolą starszy specjalista i specjalista sekcji szkolenia Wydziału Kadr i Szkolenia, prowadzili zabezpieczenie strzelań pod względem medycznym (posiadali aktualne zaświadczenia potwierdzające uprawnienia ratownika), niemniej tego rodzaju zadanie nie zostało ujęte w ich szczególnych zakresach zadań.

(akta kontroli str. 79-81, 95-105, 239-246)

²¹ Dz. U. z 2019 r., poz. 993 ze zm.

Według Naczelnika Wydziału Kadr i Szkolenia Oddziału, obowiązki wykonywane w ramach posiadanego zaświadczenia o ukończeniu kursu w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy nie są ujmowane w zakresach zadań poszczególnych funkcjonariuszy oraz dla określonych stanowisk ponieważ nie ma takiego wymogu. Wykonywane zadania z tego zakresu wynikają z faktu posiadania uprawnień ratownika. Nie jest to obowiązek służbowy a dodatkowa umiejętność nabyta przez funkcjonariusza.

Skierowanie funkcjonariusza na ww. szkolenie odbywa się albo w związku z koniecznością posiadania uprawnień ratownika na zajmowanym stanowisku (lub w związku z wykonywanymi zadaniami), albo podyktowane jest zwiększeniem kwalifikacji lub w ramach rozwoju zawodowego.

(akta kontroli str. 252-255)

3.8. Na podstawie list absolwentów szkoleń centralnych zakończonych w 2019 r. zweryfikowano zgodność zajmowanego przez funkcjonariusza stanowiska służbowego w Oddziale z tematyką zrealizowanych szkoleń. Spośród 33 absolwentów szkoleń centralnych, jeden nie pełnił już służby w Oddziale. Trzech funkcjonariuszy ukończyło szkolenie dla kadry kierowniczej-faktycznie pełnili służbę na stanowiskach kierowniczych. Dwóch funkcjonariuszy, którzy ukończyli szkolenie w zakresie kontroli radiometrycznej i ochrony radiologicznej, faktycznie pełniło służbę w PSG Poznań-Ławica i w zakresach zadań mieli ujęte obowiązki odpowiadające zakresowi szkolenia. Spośród czterech funkcjonariuszy, którzy ukończyli szkolenie w zakresie posługiwania się przedmiotami przeznaczonymi do obezwładniania za pomocą energii elektrycznej, dwóch pełniło służbę w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców w sekcji konwojowej a dwóch w wydziale zabezpieczenia działań. W obu tych komórkach organizacyjnych na wyposażeniu znajdują się paralizatory Taser. W zakresach zadań dwóch funkcjonariuszy, którzy ukończyli kurs kwalifikowanej pierwszej pomocy nie ujęto obowiązków stricte związanych z posiadaniem uprawnień ratownika, ale Ujęto obowiązek „organizowania pomocy medycznej osobom zatrzymanym”. Pozostałych 21 funkcjonariuszy ukończyło szkolenie podstawowe i podoficerskie.

(akta kontroli str. 266-383)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W okresie objętym kontrolą udział w zajęciach z zakresu wychowania fizycznego i treningach strzeleckich nie był traktowany przez wszystkich funkcjonariuszy jako obligatoryjny. Przykładowo, w I kwartale 2019 r. spośród 239 funkcjonariuszy 14 komórek organizacyjnych komendy Oddziału (bez Wydziału Zabezpieczenia Działania) w zajęciach wychowania fizycznego nie uczestniczyło 158 funkcjonariuszy, tj. aż 66,11%. W przypadku treningów strzeleckich w 2018 r. nie uczestniczyło w tych zajęciach 316 funkcjonariuszy Oddziału, stanowiących 26,29% ich stanu ogółem, a w I półroczu 2019 r. dotyczyło to 747 funkcjonariuszy, stanowiących 62,15% ich liczby.

Obowiązek utrzymywania sprawności fizycznej na właściwym poziomie wynika wprost z art. 39c ustawy o SG, gdzie przewidziano, że funkcjonariusz jest obowiązany utrzymywać sprawność fizyczną zapewniającą wykonywanie przez niego zadań służbowych przez uczestnictwo w zajęciach z wychowania fizycznego lub zajęciach sportowych organizowanych przez jednostki organizacyjne Straży Granicznej. Z kolei § 2 Zarządzenia KGSG Nr 76 stanowi, że zajęcia realizuje się w celu osiągnięcia przez funkcjonariuszy Straży Granicznej sprawności fizycznej

niezbędnej do należytego wykonywania zadań służbowych. W świetle przywołanych uregulowań brak udziału funkcjonariuszy Oddziału w szkoleniu fizycznym stanowi o ich naruszeniu.

W przypadku szkolenia strzeleckiego, *Instrukcja w sprawie organizacji i prowadzenia strzelania z broni palnej w Straży Granicznej*, stanowiąca załącznik do Zarządzenia KGSG Nr 45, stanowi w § 3, że strzelanie z broni w jednostkach organizacyjnych organizuje i prowadzi się w celu uzyskania i podnoszenia przez funkcjonariuszy umiejętności w zakresie prawidłowego, sprawnego i bezpiecznego posługiwania się bronią, niezbędnego do należytego wykonywania zadań służbowych. Zatem brak udziału funkcjonariuszy w strzelaniach stanowi naruszenie tego przepisu i ryzyko niewłaściwego, nieumiejętnego użycia broni palnej, a więc naruszenia przepisów art. 23 ust. 2 ustawy o SG i art. 47 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej²².

Według Zastępcy Naczelnika Wydziału Kadr i Szkolenia Oddziału, jako obowiązkowe rozumiane było ujęcie zajęć z wychowania fizycznego w wymiarze co najmniej dwóch godzin lekcyjnych tygodniowo w miesięcznych planach doskonalenia lokalnego. Wskazała również, że zajęcia sportowe przeznaczone były dla tych funkcjonariuszy, którzy mogli w nich uczestniczyć. Z kolei Naczelnik Wydziału Kadr i Szkolenia Oddziału stwierdził, że obowiązujący stan prawny nie stanowi bezpośredniego obowiązku uczestnictwa w treningach strzeleckich.

Przedstawione wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, gdyż mimo braku jednoznacznego zapisu o obowiązkowym udziale w zajęciach wychowania fizycznego i szkoleniach strzeleckich, brak tego udziału jest sprzeczny z celami szkolenia fizycznego i strzeleckiego określonymi w ww. przepisach.

(akta kontroli str. 106-116, 139)

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania z zakresu szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy Oddział realizował poprawnie. Nowoprzyjęci do służby funkcjonariusze kierowani byli na szkolenie zawodowe podstawowe bez zbędnej zwłoki, a do tego czasu mieli wyznaczone zadania służbowe. Organizacja procesu szkolenia pozwalała na objęcie doskonaleniem lokalnym wszystkich funkcjonariuszy Oddziału, a zakres realizowanych szkoleń umożliwiał ich wymagane przygotowanie do realizacji powierzonych zadań. NIK ocenia negatywnie bardzo niską frekwencję funkcjonariuszy Oddziału na zajęciach sportowych i w trakcie szkolenia strzeleckiego, która przyczyniła się do powstania niekorzystnego zjawiska nieuczestniczenia, w tym również bez usprawiedliwienia, w testach sprawności fizycznej i strzelaniach sprawdzających odpowiednio 19,3% i 26,3% ogółu funkcjonariuszy Oddziału. Tymczasem, charakter pełnionej przez nich służby w Straży Granicznej wiąże się z koniecznością posiadania dobrej kondycji fizycznej i umiejętności strzeleckich przez wszystkich funkcjonariuszy.

OBSZAR

4. Nadzór komendanta nad funkcjonowaniem szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Oddziale nie opracowano systemu ewaluacji doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy. Komendant Oddziału nie zlecał i nie przeprowadzał badań ewaluacyjnych systemu doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy. Wyznacznikiem wyszkolenia funkcjonariuszy były wyniki osiągane w służbie, a także wyniki organizowanych corocznie testów sprawności fizycznej (realizowanych na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych

²² Dz. U. z 2018 r., poz. 1834 ze zm.

i Administracji z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie testu sprawności fizycznej funkcjonariuszy Straży Granicznej) i strzelań sprawdzających (realizowanych na podstawie Zarządzenia KGSG Nr 45).

W okresie objętym kontrolą Komendant Oddziału:

- a) nie zlecał wykonania audytu wewnętrznego, a także kontroli wewnętrznej w przedmiocie szkolenia i doskonalenia funkcjonariuszy,
- b) nie otrzymał i nie rozpatrywał skarg i wniosków dotyczących działalności szkoleniowej.

Zadania w zakresie sprawowania w Oddziale nadzoru nad szkoleniem i doskonaleniem zawodowym funkcjonariuszy zostały określone w Decyzji 25/15, gdzie przewidziano, że merytoryczny nadzór nad całością szkolenia (doskonalenia zawodowego) sprawuje Naczelnik Wydziału Kadr i Szkolenia NoOSG.

(akta kontroli str. 95-105, 113-116, 1178-1180)

Do szczegółowego zakresu zadań Wydziału Kadr i Szkolenia Oddziału należało:

- planowanie, organizowanie i nadzór nad szkoleniem funkcjonariuszy pełniących służbę w Oddziale,
- opracowywanie programów i planów szkolenia oraz materiałów szkoleniowych dla potrzeb szkoleń realizowanych w Oddziale,
- opracowywanie informacji, analiz oraz sprawozdań w zakresie właściwości Wydziału.

Powyższe zadania uwzględniono także w szczegółowym zakresie zadań Sekcji Szkolenia Wydziału Kadr i Szkolenia Oddziału.

(akta kontroli str. 83-92)

W Decyzji 25/15 nie ujęto zadań związanych z analizą sprawozdań kwartalnych z doskonalenia lokalnego, a także obowiązku sporządzania sprawozdań kwartalnych przez komendę Oddziału. Nie ujęto także obiegu sprawozdań ze strzelań sprawdzających, w tym wymogu sporządzania informacji zbiorczej dla Komendanta Oddziału. W Decyzji 25/15 nie ujęto obowiązków w zakresie sporządzania informacji, analiz w zakresie szkolenia i doskonalenia lokalnego.

(akta kontroli str. 3-16)

W okresie objętym kontrolą nie sporządzano informacji w zakresie realizacji szkoleń centralnych i doskonalenia lokalnego. Sporządzono sprawozdanie dla Komendanta Oddziału, dotyczące testu sprawności fizycznej dla całego Oddziału i strzelania sprawdzającego dla komendy Oddziału. § 9 ust. 2 Decyzji 25/15 przewidywał obowiązek składania sprawozdań z realizacji doskonalenia zawodowego według załącznika nr 7 do decyzji. Obowiązek ten dotyczył placówek Oddziału oraz komórek wewnętrznych organizujących samodzielnie doskonalenie zawodowe. Wszystkie placówki składały sprawozdania kwartalne z realizacji doskonalenia lokalnego w okresie objętym kontrolą. Spośród komórek organizacyjnych komendy Oddziału samodzielnie doskonalenie zawodowe organizował Wydział Zabezpieczenia Działań. Naczelnik wydziału sporządzał zarówno miesięczne plany jak i sprawozdania kwartalne w całym okresie objętym kontrolą.

Dla pozostałych 15 komórek organizacyjnych komendy Oddziału, liczących łącznie 239 funkcjonariuszy, plany miesięczne doskonalenia lokalnego sporządzane były w formie jednego opracowania zbiorczego. W okresie objętym kontrolą nie sporządzano sprawozdań kwartalnych z doskonalenia lokalnego w odniesieniu do komendy Oddziału.

Decyzja 25/15 określała wzór sprawozdania kwartalnego z doskonalenia lokalnego i nakładała obowiązek jego składania „na adres Naczelnika Wydziału Kadr

i Szkolenia NoOSG”. Decyzja 25/15 nie przewidywała dalszych czynności z otrzymanymi sprawozdaniami, np. pod kątem wykonania ich analizy.

Decyzja 25/15 nie precyzowała zasady wypełniania sprawozdań kwartalnych z doskonalenia lokalnego w części zawierającej dane o ilości szkoleń i ich uczestnikach. Nie określono czy ujmować należy zarówno szkolenia zaplanowane, jak i te, które się faktycznie odbyły lub nie odbyły. W przypadku sprawozdań przygotowanych przez PSG we Wrocławiu uwzględniane były zajęcia planowane oraz zajęcia, które się nie odbyły. Placówka ta jako jedyna ujmowała w planach doskonalenia lokalnego i w sprawozdaniach kwartalnych z ich realizacji szkolenia wykonywane „w ramach pełnienia służby”. Z kolei w sprawozdaniu PSG w Zielonej Górze-Babimoście ujęto szkolenie w formie samodoskonalenia w wymiarze 8 godzin, chociaż w Decyzji 25/15 nie przewidziano takiej formy zajęć szkoleniowych. W planach i sprawozdaniach Wydziału Zabezpieczenia Działania ujmowany był „Indywidualny trening pływacki”. Treningi te realizowano na basenie w Zielonej Górze lub Drzonkowie w wymiarze pięciu godzin na każdy trening. Zgodnie z pkt 11 załącznika nr 2 do Decyzji 25/15, trening indywidualny przewidziany był jedynie z tematyki atletyki terenowej i gimnastyki ogólnorozwojowej w formie stacyjnej. W sprawozdaniach z doskonalenia lokalnego tego wydziału ujmowany był także „dzień techniczny”, w ramach którego odbywało się sprawdzanie i konserwacja techniki specjalnej, obsługa pojazdów służbowych (mycie, czyszczenie), sprząatanie garaży wydziału.

W planach i sprawozdaniach komendy Oddziału, poza zajęciami szkoleniowymi, ujmowane były zajęcia faktycznie niezwiązane ze szkoleniem, dotyczące funkcjonariuszy nowo przyjętych do służby – zdjęcie miary do munduru, ślubowanie, czynności organizacyjne.

W sprawozdaniu za II kwartał 2019 r. placówki w Zgorzelcu ujęto jedynie zajęcia, które faktycznie się odbyły. Ponadto w sprawozdaniu z tej placówki zajęcia sportowe w II, III i IV kwartale ujęte są zbiorczo (od 1 do 31 dnia miesiąca), co nie pozwalało ustalić ile faktycznie zajęć zorganizowano. Nie ujęto także w ogóle ilości uczestników zajęć sportowych w tych trzech kwartałach.

(akta kontroli str. 545-1159)

Spośród sprawozdań komisji z placówek Oddziału (11) i komendy Oddziału (1) z przeprowadzonych strzelań sprawdzających za 2018 r., zatwierdzone zostały:

- przez Komendanta Oddziału: sprawozdanie dotyczące komendy Oddziału,
- przez Zastępcę Komendanta Oddziału (w zastępstwie Komendanta Oddziału): sprawozdanie placówki w Świecku,
- komendantów placówek Oddziału: sprawozdania dotyczące placówki w Tuplicach i placówki w Poznaniu-Ławicy.

(akta kontroli str. 166-186)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Spośród w sumie 12 sprawozdań ze strzelania sprawdzającego za 2018 r., osiem nie zostało formalnie zatwierdzonych, gdyż przeznaczone na to miejsce nie zostało wypełnione. Dotyczyło to sprawozdań ze strzelań sprawdzających przeprowadzonych w placówkach Oddziału w: Legnicy, Gorzowie Wlkp, Zgorzelcu, Kłodzku, Jeleniej Górze, Kaliszu, Zielonej Górze – Babimoście, Wrocławiu.

Według Naczelnika Wydziału Kadr i Szkolenia Oddziału, obowiązujące przepisy nie narzucały obowiązku zatwierdzania przez kogokolwiek sprawozdań z przeprowadzonych egzaminów, a opracowany przez Oddział wzór omyłkowo

zawierał miejsce przeznaczone do jego zatwierdzenia. Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie z § 21 ust. 2 Zarządzenia KGSG Nr 45, wyniki strzelania sprawdzającego prowadzący strzelanie przedstawia przełożonemu, który wydał decyzję (rozkaz) o jego przeprowadzeniu. Niezastosowanie się do wymogu zatwierdzenia przyjętego w Oddziale wzoru sprawozdania zwiększało znacząco ryzyko niezapoznania się Komendanta Oddziału z wynikami strzelań sprawdzających i wnioskami sformułowanymi przez komisje egzaminacyjne, a w konsekwencji ograniczało bieżącą obserwację i weryfikację umiejętności kadry NoOSG w tym zakresie.

(akta kontroli str. 165-186, 252-254)

OCENA CZĄSTKOWA

Nadzór Komendanta Oddziału nad szkoleniem i doskonaleniem zawodowym podległych mu funkcjonariuszy nie był w pełni skuteczny i realizowany w możliwych do zastosowania formach. Komendant Oddziału nie zlecał i nie przeprowadzał badań ewaluacyjnych, a także audytu wewnętrznego, czy kontroli wewnętrznej w przedmiotowym zakresie, w sytuacji niezadowalającej frekwencji funkcjonariuszy Oddziału w testach sprawności fizycznej i strzelaniach sprawdzających. Zadania w zakresie sprawowania w Oddziale nadzoru nad szkoleniem i doskonaleniem zawodowym funkcjonariuszy określone zostały w Decyzji 25/15, niemniej nie obejmowały one zadania związanego z analizą sprawozdań kwartalnych z doskonalenia lokalnego, obowiązku sporządzania takich sprawozdań przez komendę Oddziału, a także kwestii obiegu sprawozdań ze strzelań sprawdzających, w tym wymogu sporządzania informacji zbiorczej z tego zakresu dla Komendanta Oddziału. Brak tych elementów nadzoru ograniczał możliwość oceny realizacji doskonalenia lokalnego w NoOSG.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy o NIK*, zwraca uwagę Pana Komendanta, że:

Uwagi

1) Zaistniała w Oddziale sytuacja powtarzających się lub długotrwałych zwolnień z zajęć sportowych winna wzbudzić uzasadnione wątpliwości u przełożonych funkcjonariuszy i ich bardziej stanowczą reakcję. Charakter pełnionej służby w Straży Granicznej nieodłącznie wiąże się z koniecznością posiadania dobrej kondycji fizycznej i zdrowia. Nie ma przeszkód by funkcjonariuszy Oddziału, co do których istnieją uzasadnione wątpliwości odnośnie stanu ich zdrowia, z uwagi na przedstawiane zwolnienia z zajęć wychowania fizycznego, skierować do powtórzenia badań okresowych lub na badania kontrolne do właściwej komisji lekarskiej w celu określenia stanu zdrowia. W opinii NIK, nie jest możliwe pełnienie efektywnej służby w Straży Granicznej przez funkcjonariuszy, którzy mają długotrwałe lub bezterminowe przeciwwskazania lekarskie do udziału z zajęciach wychowania fizycznego oraz, co za tym idzie, w strzelaniach z broni palnej. Taki stan rzeczy mógłby się negatywnie odbijać na ważnym interesie służby jaka jest przez nich sprawowana. Ocena przydatności podległych funkcjonariuszy do służby, w szczególności w zakresie ich zdrowia i sprawności fizycznej, powinna być priorytetowa z uwagi na charakter wykonywanych przez nich czynności.

2) W testach sprawności fizycznej i strzelaniach sprawdzających za 2018 r. nie brali udziału wszyscy funkcjonariusze Oddziału. W testach sprawności fizycznej nie uczestniczyło 19,3% ogółu funkcjonariuszy Oddziału, w tym 39 osób nie wzięło w nich udziału bez usprawiedliwienia. Z kolei w strzelaniach sprawdzających nie uczestniczyło 26,3% funkcjonariuszy, przy czym aż 85 osób nie przystąpiło do nich bez usprawiedliwienia. Działania Komendanta Oddziału w zakresie obowiązków

(motywowania) podległych mu funkcjonariuszy do uczestnictwa w tych sprawdzianach nie były wystarczająco skuteczne. Według Komendanta Oddziału, obowiązujące przepisy prawa nie przewidywały narzędzi materialnych w celu motywowania funkcjonariuszy do pozytywnego zaliczania sprawdzianów strzeleckich i testów sprawnościowych. Wyjaśnienia Komendanta Oddziału w tym zakresie nie w pełni zasługują na uwzględnienie. Wprawdzie Komendant Główny Straży Granicznej nie wydał szczegółowych wytycznych w kwestii powiązania wyników testów z polityką kadrową, niemniej Komendant Oddziału – w ramach posiadanych uprawnień do wydawania decyzji, regulaminów i poleceń niezbędnych do sprawnego działania Oddziału, a także obowiązku zapewnienia adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej – w sposób niewystarczający podejmował działania dla zapewnienia uczestnictwa funkcjonariuszy w testach sprawnościowych i strzelaniach sprawdzających.

(akta kontroli str. 113-116, 165-186, 1186, 1178-1180, 1189-1192)

3) W świetle opisanych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym ustaleń Komendant Oddziału powinien rozważyć weryfikację Decyzji 25/15 pod kątem uwzględnienia w niej:

- obowiązku sporządzania udokumentowanych analiz sprawozdań kwartalnych z doskonalenia lokalnego, oraz ich sporządzania dla komendy Oddziału,
- obowiązku zatwierdzania sprawozdań ze strzelań sprawdzających przez Komendanta Oddziału.

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 *ustawy o NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Wrocław, dnia listopada 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor
Radosław Kujawiński

Kontrolerzy:
Waldemar Ściborski
Inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Ziemowit Florkowski
Doradca ekonomiczny

.....
podpis