



**KOMENDANT
NADWIŚLAŃSKIEGO ODDZIAŁU
STRAŻY GRANICZNEJ**
im. Powstania Warszawskiego
02-148 Warszawa, ul. 17 Stycznia 23

NW-NK / 6458 / 16

2016 -07- 20

Warszawa, dnia 20 lipca 2016 r.

NADWIŚLAŃSKI ODDZIAŁ SG im. Powstania Warszawskiego Wydział Kontroli	
2016 -07- 20	
Nr	342
Zat.	str.

Egz. nr ...

Pan plk SG Robert KULUS

KOMENDANT
Placówki Straży Granicznej
Warszawa-Okęcie

SPRAWOZDANIE

z kontroli na temat „*Realizacja czynności dotyczących spraw osobowych funkcjonariuszy Grupy Konwojowo-Ochronnej Placówki Straży Granicznej Warszawa-Okęcie¹ w zakresie:*

- *okresowego opiniowania funkcjonariuszy;*
- *udzielania zwolnień od zajęć służbowych;*
- *udzielania urlopów;*
- *udzielania wyróżnień i nagród uznaniowych*”,

zrealizowanej w trybie uproszczonym w Placówce Straży Granicznej Warszawa-Okęcie² im. gen. bryg. Waldemara Czumy, ul. 17 Stycznia 45D, 02-148 Warszawa, nie ujętej w Planie Kontroli Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej na 2016 r. Kontrolę, na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. nr 185, poz. 1092)³, przeprowadził w okresie od dnia 24 maja 2016 r. do dnia 30 czerwca 2016 r. zespół kontrolny w składzie:

kierownik zespołu:

- **kpt. SG Agnieszka KAWECKA** - zastępca naczelnika wydziału pozostająca w dyspozycji Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej skierowana do realizacji zadań służbowych w Wydziale Kontroli i Audytu Wewnętrznego Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej im. Powstania Warszawskiego, upoważnienie nr 23/WKiAW/16 z dnia 24.05.2016r.;

członek zespołu kontrolnego:

- **p. Adam RYTEL** – specjalista Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej im. Powstania Warszawskiego, upoważnienie nr 22/WKiAW/16 z dnia 24.05.2016 r.

Czynności kontrolne w jednostce kontrolowanej prowadzono w dniach 25.05.2016 r. i 13- 15.06.2016 r.

¹ Zwana dalej GKO.

² Zwana dalej Placówką.

³ Zwana dalej ustawą o kontroli.

Funkcję kierownika w jednostce kontrolowanej w okresie objętym kontrolą pełnił
Komendant Placówki – plk SG Robert KULUS.

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w książce kontroli Placówki prowadzonej wg rejestru dokumentów nr 84/10, RWD nr 18 poz. 48/10, strona 18, pozycja 1/2016.

I. Zakres kontroli.

Kontrolę zarządzono na podstawie art. 51 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o kontroli w związku z koniecznością sprawdzenia informacji zawartych w przesłanym drogą elektroniczną⁴ anonimowym wystąpieniu oraz sporządzenia dla Komendanta Oddziału informacji w tym zakresie.

1. Przedmiotem kontroli były:

1.1. Rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne przyjęte w zakresie sporządzania w stosunku do funkcjonariuszy GKO opinii służbowych oraz udzielania funkcjonariuszom tej grupy urlopów i zwolnień od zajęć służbowych, a także :

- a) legalność, sprawności, rzetelności i terminowości załatwiania spraw związanych z opiniowaniem funkcjonariuszy GKO;
- b) sposób realizacji planu urlopów i udzielania funkcjonariuszom GKO urlopów, a także zasadność udzielania zwolnień od zajęć służbowych oraz poprawność ewidencjonowania powyższego w dokumentacji służbowej;

1.2. Sposób realizacji przepisów ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1402 ze zm.)⁵ dotyczących przyznawania funkcjonariuszom nagród uznaniowych z tytułu wykonywania obowiązków służbowych w zastępstwie funkcjonariusza przebywającego na zwolnieniu lekarskim, w szczególności:

- a) rzetelność w zakresie przyznawania funkcjonariuszom GKO nagród uznaniowych z tytułu wykonywania obowiązków służbowych w zastępstwie za nieobecnego funkcjonariusza;
- b) zasadność udzielanych funkcjonariuszom GKO wyróżnień.

2. Kontrolą objęto okres od dnia 1.01.2015 r. do dnia 31.03.2016 r.

II. Cel kontroli.

Celem kontroli było zweryfikowanie informacji zawartych w anonimie, o którym mowa powyżej oraz ustalenie, czy kierowane w stosunku do kadry kierowniczej GKO zarzuty mają odzwierciedlenie w rzeczywistości. Ponadto celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości funkcjonowania GKO w badanym obszarze oraz w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości ustalenie ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych, a także sformułowanie zaleceń zmierzających do usunięcia w przyszłości ewentualnych nieprawidłowości i uchybień.

1. W zakresie przedmiotu kontroli, o którym mowa w pkt 1.1. podstawą dokonanych ustaleń oraz oceny były materiały źródłowe, tj. akty wewnątrzorganizacyjne (wewnętrzny podział zadań Placówki, szczegółowe zakresy obowiązków i uprawnień) oraz pozostająca w teczkach akt osobowych funkcjonariuszy GKO dokumentacja służbowa dotycząca okresowego

⁴ Na adres: anonim@strazgraniczna.pl, przesłane za pismem nr KG-NK/432/II/16 z dnia 15.04.2016 r. do Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej im. Powstania Warszawskiego – zwanego dalej Komendantem Oddziału, Dowód, akta kontroli, s. 3-5.

⁵ Zwana dalej ustawą o Straży Granicznej.

opiniowania funkcjonariuszy (opinie służbowe), a także wytworzona na okoliczność ewidencji czasu służby funkcjonariuszy (roczne karty ewidencji obecności funkcjonariusza oraz plany urlopów za lata 2015–2016) oraz wyjaśnienia jednostki kontrolowanej.

Sprawdzeniu poddano:

- 1.1. Czy w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień przełożonych zawarto zapisy dotyczące sporządzania opinii służbowych podległym funkcjonariuszom?
- 1.2. Czy opinie służbowe funkcjonariuszy sporządzane były na właściwym formularzu oraz przez właściwych przełożonych?
- 1.3. Czy opinie służbowe funkcjonariuszy sporządzane były w terminach wskazanych w rozporządzeniu w sprawie okresowego opiniowania funkcjonariuszy Straży Granicznej⁶?
- 1.4. Czy opiniowania funkcjonariuszy dokonano według kryteriów określonych w § 4 rozporządzenia w sprawie opiniowania?
- 1.5. Czy ze sporządzoną opinią służbową zapoznawano funkcjonariusza w terminie, o którym mowa § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie opiniowania?
- 1.6. Czy tryb postępowania w sprawie udzielania funkcjonariuszom zwolnienia od zajęć służbowych był zgodny z powszechnie obowiązującymi przepisami oraz wewnętrznymi regulacjami i zaleceniami?
- 1.7. Czy zwolnienia od zajęć służbowych udzielane były w oparciu o przesłanki określone w rozporządzeniu w sprawie zakresu obowiązków oraz podstaw, zakresu i trybu udzielania zwolnień od zajęć służbowych funkcjonariuszom Straży Granicznej⁷?
- 1.8. Czy zwolnienia od zajęć służbowych udzielane były przez właściwego przełożonego?
- 1.9. Czy podejmowane przez jednostkę kontrolowaną działania związane z udzielaniem zwolnienia od zajęć służbowych były prawidłowo i rzetelnie dokumentowane?
- 1.10. Czy zwolnienia od zajęć służbowych udzielane były w wymiarze czasu wskazanym w rozporządzeniu w sprawie zwolnień?
- 1.11. Czy podejmowane przez jednostkę kontrolowaną działania związane z udzielaniem funkcjonariuszom urlopów były prawidłowo i rzetelnie dokumentowane?
2. W zakresie przedmiotu kontroli, o którym mowa w pkt 1.2. podstawą dokonanych ustaleń oraz oceny były materiały źródłowe, tj. akty wewnątrzorganizacyjne (wewnętrzny podział zadań Placówki, szczegółowe zakresy obowiązków i uprawnień) oraz pozostająca w teczkach akt osobowych funkcjonariuszy GKO dokumentacja służbowa dotycząca wyróżnień i opracowana na okoliczność udzielanych funkcjonariuszom nagród uznaniowych z tytułu wykonywania obowiązków służbowych w zastępstwie za nieobecnego funkcjonariusza (w tym zestawienia finansowe, wnioski personalne, rozkazy personalne) oraz wyjaśnienia jednostki kontrolowanej. Sprawdzeniu poddano:
 - 2.1. Czy w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień przełożonych określono uprawnienia kadry kierowniczej GKO w przedmiocie udzielania podległym funkcjonariuszom nagród uznaniowych i wyróżnień?

⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie okresowego opiniowania funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. nr 86, poz. 787, ze zm.) - zwane dalej rozporządzeniem w sprawie opiniowania.

⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie zakresu obowiązków oraz podstaw, zakresu i trybu udzielania zwolnień od zajęć służbowych funkcjonariuszom Straży Granicznej (Dz. U. nr 97, poz. 879 ze zm.) - zwane dalej rozporządzeniem w sprawie zwolnień.

- 2.2. Czy dokumentacja w przedmiocie wyróżnienia funkcjonariuszy sporządzana była na właściwym formularzu oraz przez właściwych przełożonych?
- 2.3. Czy dokumentacja dotycząca udzielania wyróżnień sporządzana była w terminach wskazanych w rozporządzeniu w sprawie udzielania wyróżnień funkcjonariuszom Straży Granicznej⁸?
- 2.4. Czy dokumentacja dotycząca udzielania funkcjonariuszom nagród uznaniowych z tytułu wykonywania obowiązków służbowych w zastępstwie za nieobecnego funkcjonariusza sporządzana była w terminach, o którym mowa w decyzji w sprawie przeznaczania na nagrody uznaniowe środków finansowych uzyskanych z tytułu zmniejszenia uposażeń funkcjonariuszy Straży Granicznej w okresie ich przebywania na zwolnieniu lekarskim⁹?
- 2.5. Czy tryb postępowania w sprawie udzielania funkcjonariuszom nagród uznaniowych był zgodny z powszechnie obowiązującymi przepisami oraz wewnętrznymi regulacjami i zaleceniami?;
- 2.6. Czy podejmowane przez jednostkę kontrolowaną działania związane z udzielaniem nagród uznaniowych i wyróżnień były prawidłowo i rzetelnie dokumentowane?

III. Ocena skontrolowanej działalności

Zgodnie z zatwierdzoną przez Komendanta Głównego Straży Granicznej strukturą etatową¹⁰ GKO liczyła 62 stanowiska etatowe. Na dzień rozpoczęcia kontroli obsadzonych było 51 stanowisk, w tym 48 funkcjonariuszy w służbie stałej i 3 funkcjonariuszy w służbie przygotowawczej. Organizacyjnie w GKO wydzielono kierownika grupy oraz dwa zespoły, tj. Zespół Konwojowy (29 funkcjonariuszy) oraz Zespół Ochrony (21 funkcjonariuszy).

Realizację zadań objętych zakresem kontroli oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami, na co złożyły się oceny cząstkowe z poszczególnych zagadnień poddanych kontroli, sformułowane na podstawie niżej przedstawionych ustaleń.

1. Okresowe opiniowanie funkcjonariuszy.

Legalności, rzetelności i terminowości załatwiania spraw związanych z opiniowaniem funkcjonariuszy GKO dokonano na podstawie analizy pozyskanych z Wydziału Kadr i Szkolenia¹¹ Oddziału danych oraz przeglądu losowo wybranych 25 opinii służbowych (wobec 25 funkcjonariuszy, co stanowiło 49 % aktualnych opinii)¹².

W zakresie rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych stwierdzono, że kierownictwo GKO w swoich szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień posiadało zapis o obowiązku sporządzania opinii służbowych podległym funkcjonariuszom¹³. Przedmiotowe opinie służbowe zostały sporządzone na obowiązującym druku i opracowane przez właściwych przełożonych. Stwierdzono, że na dzień dokonania przeglądu teczek akt osobowych (tj. na dzień 14.06.2016 r.) wszyscy funkcjonariusze GKO posiadali aktualne opinie służbowe. Niemniej jednak na 51 funkcjonariuszy tej grupy stwierdzono 14 przypadków wydania opinii służbowych z uchybieniem

⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 kwietnia 2002 r. w sprawie udzielania wyróżnień funkcjonariuszom Straży Granicznej (Dz. U. nr 56, poz. 510 ze zm.) - zwane dalej rozporządzeniem w sprawie wyróżnień.

⁹ Decyzja nr 146 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie przeznaczania na nagrody uznaniowe środków finansowych uzyskanych z tytułu zmniejszenia uposażeń funkcjonariuszy Straży Granicznej w okresie ich przebywania na zwolnieniu lekarskim (Dz. Urz. KGSG poz. 98 ze zm.) - zwane dalej decyzją.

¹⁰ Grupę Konwojowo-Ochronną w Placówce utworzono Zarządzeniem nr 24 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 9 kwietnia 2015 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie organizacji i etatów jednostek organizacyjnych Straży Granicznej.

¹¹ Zwanego dalej komórką kadrową.

¹² W tym 18 opinii służbowych wydanych w kontrolowanym okresie, co stanowiło 69 % opinii poddanych kontroli. Dowód, akta kontroli, s. 74, 78-81.

¹³ Dowód, akta kontroli, s. 82-83, 87-89 i 96-98.

terminów, o których mowa w § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie opiniowania¹⁴, co stanowi 27 % ogółu opinii służbowych wszystkich funkcjonariuszy¹⁵. Mając powyższe na uwadze **obszar ten oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami**, które nie przyniosły negatywnych skutków.

Za uchybienie uznano brak aktualnego stanowiska służbowego osoby zapoznawanej (s. 6 opinii)¹⁶, które odnotowano w 9 skontrolowanych przypadkach, co stanowiło 36 % poddanych kontroli opinii służbowych. Funkcjonariusze byli zapoznawani z opiniami w terminie określonym w rozporządzeniu w sprawie opiniowania¹⁷. W 1 przypadku stwierdzono, że funkcjonariusz zapoznał się z opinią służbową dzień przed jej sporządzeniem. Zespół Kontrolny uznał powyższe, jako oczywistą omyłkę i błąd pisarski funkcjonariusza. W kontrolowanym okresie nie odnotowano przypadków odwołania się od sporządzonych w stosunku do funkcjonariuszy GKO opinii służbowych.

Reasumując, potwierdzono zarzut zawarty w anonimowym wystąpieniu w zakresie nieterminowego sporządzania opinii służbowych. Kierownik jednostki kontrolowanej jednoznacznie wskazał, iż wcześniej nie były mu sygnalizowane jakiekolwiek nieprawidłowości w tym zakresie. Wskazał również, że GKO w strukturach podległej mu jednostki została utworzona z dniem 1 maja 2015 r., a w związku z przeniesieniem do innej jednostki organizacyjnej funkcjonariusze tej grupy podlegali opiniowaniu, o którym mowa w § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia o opiniowaniu w jednostce macierzystej¹⁸. Mając na uwadze powyższe zmiany organizacyjne, Komendant Placówki nie ponosi odpowiedzialności za nieterminowe opiniowanie funkcjonariuszy. Odpowiedzialność za niesporządzenie opinii, w związku z przeniesieniem do innej jednostki organizacyjnej ponoszą ówcześni bezpośredni przełożeni funkcjonariuszy, pełniący wówczas służbę w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców w Lesznowoli, tj. Kierownik Sekcji Konwojowo-Ochronnej¹⁹, kierownik Zespołu Konwojowego²⁰ i kierownik Zespołu Ochrony²¹. Jednocześnie należy wspomnieć o roli Zespołu Logistyczno-Kadrowego w Grupie Zabezpieczenia Logistycznego Placówki w zakresie opiniowania. Zgodnie z *Wewnętrznym podziałem zadań* Placówki²² do zadań tej komórki organizacyjnej należy „koordynowanie przedsięwzięć związanych z właściwym i terminowym opiniowaniem funkcjonariuszy i ocenianiem członków korpusu służby cywilnej, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa”.

W toku kontroli nie stwierdzono przypadków braku aktualnych opinii służbowych, dlatego też należy uznać, iż wdrożono właściwe działania zmierzające do wyeliminowania nieprawidłowości.

2. Udzielanie zwolnień od zajęć służbowych.

W zakresie, udzielania funkcjonariuszom GKO zwolnienia od zajęć służbowych czynnościami kontrolnymi objęto 100% funkcjonariuszy tej grupy. Stwierdzono, że w 2015 r.

¹⁴ Zgodnie z § 2 ust. 1: Opinię służbową (...) sporządza się: 1) w okresie służby przygotowawczej nie później niż do: a) 90 dnia po upływie pierwszego roku służby, b) 30 dnia przed upływem drugiego roku służby, c) 90 dnia przed mianowaniem na stałe, 2) w służbie stałej: a) po upływie każdych 3 lat służby do osiągnięcia 15 lat służby, a później po upływie każdych 5 lat służby, b) po upływie co najmniej 6 miesięcy od dnia sporządzenia opinii służbowej stwierdzającej niewywiązywanie się z obowiązków służbowych na zajmowanym stanowisku; ust. 2: Terminy, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2 lit. a), liczy się od dnia przyjęcia do służby lub od dnia ostatniego okresowego opiniowania służbowego (...).

¹⁵ W kontrolowanym okresie w stosunku do funkcjonariuszy pełniących służbę w GKO wydano 27 opinii służbowych (13 opinii w 2015 r. i 14 w 2016 r.), z czego 12 z uchybieniem powyżej wspomnianego terminu (tj. 44%).

¹⁶ Wzór formularza Opinii służbowej stanowi załącznik do rozporządzenia w sprawie opiniowania.

¹⁷ Zgodnie z § 7 ust. 1: Przełożony, który sporządził opinię służbową, zapoznaje z nią opiniowanego w terminie 14 dni od jej sporządzenia. Opiniowany potwierdza podpisem zapoznanie się z opinią służbową.

¹⁸ Dowód, akta kontroli, s. 38.

¹⁹ Mjr SG - obecnie kierownik GKO Placówki.

²⁰ Ppor. SG - obecnie kierownik Zespołu Konwojowego w GKO Placówki.

²¹ Por. SG I - obecnie kierownik Zespołu Ochrony w GKO Placówki.

²² Wewnętrzne podziały zadań Placówki: z dnia 20.05.2015 r. i z dnia 19.02.2016 r., Dowód, akta kontroli, s. 170-228.

z prawa do zwolnienia od zajęć służbowych (niezależnie od przesłanek) skorzystało łącznie 43 funkcjonariuszy, co stanowi 84 % wszystkich funkcjonariuszy GKO. Ze zwolnienia od zajęć służbowych nie skorzystało jedynie 8 funkcjonariuszy, tj. 16 %. Natomiast w pierwszym kwartale 2016 r. z tego prawa skorzystało 27 funkcjonariuszy, co stanowi 53 % funkcjonariuszy ww. komórki organizacyjnej Placówki. Na podstawie analizy rocznych kart ewidencji obecności funkcjonariuszy za lata 2015-2016 ustalono, że najczęstszą przesłanką udzielenia zwolnienia od zajęć służbowych była przesłanka, o której mowa w § 15 rozporządzenia w sprawie zwolnień²³. Zwolnienia udzielane w tym trybie stanowią 98 % wszystkich udzielanych funkcjonariuszom zwolnień²⁴. Ustalono, że w kontrolowanym okresie wystąpił 1 przypadek odmowy udzielenia funkcjonariuszowi zwolnienia od zajęć służbowych, niemniej jednak dotyczył funkcjonariusza, który w ówczesnym czasie pełnił służbę w strukturach innej grupy i pod kierownictwem innych przełożonych²⁵. Podobnych przypadków więcej nie odnotowano.

W wyniku analizy zgromadzonych w tym obszarze dowodów stwierdzono również, że przedkładane w tym przedmiocie przez funkcjonariuszy wnioski były niezgodne z obowiązującym w Oddziale wzorem²⁶. Na podkreślenie zasługuje również fakt, że notorycznie w kierowanych do decyzji przełożonych wnioskach nie czyniono adnotacji w zakresie dotychczasowych rozstrzygnięć i wykorzystania urlopów oraz zwolnień od zajęć służbowych i nadgodzin, czym nie dopełniono obowiązku, o którym mowa w § 5 ust. 4 decyzji w sprawie ewidencji. Ponadto stwierdzono, że funkcjonariusze GKO przedmiotowe wnioski kierowali do wyższych niż bezpośredni przełożeni, co było niezgodne z przepisem § 16 rozporządzenia w sprawie zwolnień²⁷. W myśl § 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie zwolnień, bezpośrednim przełożonym jest osoba zajmująca stanowisko kierownicze bezpośrednio wyższe od stanowiska zajmowanego przez funkcjonariusza, poczynając od stanowiska kierownika sekcji (równorzędnego) lub dowódcy plutonu. Przyjęty tryb postępowania, a co za tym idzie właściwość w zakresie kierowania przedmiotowych wniosków do decyzji przełożonych podyktowany był interpretacją zapisu § 16 rozporządzenia w sprawie zwolnień. Dotychczas w Placówce uznano, że stanowiskiem równorzędnym do „kierownika sekcji” lub „dowódcy plutonu” jest „kierownik grupy”. W praktyce, zaś przyjęto, że prawo do udzielania funkcjonariuszom GKO zwolnień od zajęć służbowych przysługuje jedynie kierownikowi danej grupy (innemu funkcjonariuszowi jedynie w przypadku wyznaczenia go do wykonywania zadań w zastępstwie za nieobecnego w służbie kierownika grupy). Mając na uwadze powstałe w toku kontroli wątpliwości wystąpiono o opinię prawną. W dniu 15.06.2016 r. w odpowiedzi na zapytanie w tej sprawie Radca Prawny Oddziału wskazał, że „bezpośrednim przełożonym funkcjonariusza zespołu, w placówce Straży Granicznej kategorii I będzie kierownik zespołu, gdyż obydwa stanowiska, tj. kierownik sekcji (według tabeli Komendy Oddziału) i kierownik zespołu (według tabeli Placówki Straży Granicznej kategorii I) należą do 08 grupy uposażenia, zatem zgodnie z cytowaną dyspozycją § 2 pkt 4 ww. rozporządzenia z dnia 14 czerwca 2002 r. należy je uznać za równorzędne”²⁸. Mając na względzie

²³ Zgodnie z § 15 funkcjonariuszowi można udzielić zwolnień od zajęć służbowych w celu załatwienia ważnych spraw osobistych lub rodzinnych w wymiarze nieprzekraczającym 40 godzin w roku kalendarzowym.

²⁴ Na 1613 wszystkich udzielonych w tej grupie godzin zwolnień, ponad 1580 godz. nastąpiło na okoliczność załatwienia ważnych spraw osobistych lub rodzinnych.

²⁵ Dowód, akta kontroli, s. 296.

²⁶ Jednolity dla wszystkich funkcjonariuszy Oddziału druk został wprowadzony obowiązującą do dnia 31 marca 2016 r. decyzją nr 191 Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej im. Powstania Warszawskiego z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ewidencji czasu służby funkcjonariuszy w Nadwiślańskim Oddziale Straży Granicznej (uchyloną na podstawie decyzji nr 74 Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej im. Powstania Warszawskiego z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie ewidencji czasu służby funkcjonariuszy w Nadwiślańskim Oddziale Straży Granicznej im. Powstania Warszawskiego) - zwana dalej decyzją w sprawie ewidencji.

²⁷ Zgodnie z § 16 zwolnień od zajęć służbowych, o których mowa w § 8, 11, 13, 14 ust. 1 i 3 i w § 15, udziela bezpośredni przełożony funkcjonariusza.

²⁸ Dowód, akta kontroli, s. 42-43.

pozyskaną na tę okoliczność opinię prawną stwierdzone w tym przedmiocie nieprawidłowości należy bezwzględnie wyeliminować.

Stwierdzono, że zwolnienia od zajęć służbowych udzielano również w wymiarze minutowym, tj. poprzez ułamkowe określenie czasu (np. 1,5 godz. lub 2,3 godz.) lub jako część godziny (np. 30 min.)²⁹. Zgodnie z pozyskaną na tę okoliczność opinią prawną należy wskazać, że „racjonalny ustawodawca w omawianym akcie prawnym rozgraniczył wyraźnie uprawnienia określone zarówno wymiarem godzinowym, jak również w dniach”, dlatego też „každorazowo, wymiar zwolnienia może być w tym wypadku określany w godzinach.(...). Jak się wydaje (przepisy tego nie precyzują), z racji tego, iż uprawnienie to może być nadużywane przez funkcjonariuszy, według mojej opinii, co do zasady zwolnienia należy udzielać w pełnych godzinach”³⁰.

Zespół kontrolny stwierdził również dwa przypadki nie rozstrzygnięcia wniosku, tj. bez adnotacji właściwych przełożonych co do udzielenia lub odmowy udzielenia funkcjonariuszowi zwolnienia od zajęć służbowych³¹. Wystąpiło to w okresie przejmowania przez Placówkę nowych zadań oraz przenoszenia funkcjonariuszy ze Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców w Lesznowoli do Placówki, co wiązało się ze zwiększoną ilością realizowanych w tym czasie przedsięwzięć i obowiązków (przejęcie dokumentacji służbowej, opracowanie stosownych dokumentów organizacyjno-porządkowych, itp.) oraz wdrażaniem nowych procedur i algorytmów postępowania.

W nielicznych przypadkach w dokumentacji służbowej stwierdzono brak oświadczenia na okoliczność korzystania z uprawnienia do zwolnienia z zajęć służbowych z tytułu wychowywania dziecka do lat 14, o której mowa w § 13 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie zwolnień³².

Reasumując zwolnienia od zajęć służbowych w Placówce były udzielane w oparciu o przesłanki określone w rozporządzeniu w sprawie zwolnień oraz w określonych wymiarach czasowych. Odnosząc się do treści anonimowego wystąpienia należy jednoznacznie wskazać, że nie potwierdzono, aby odmawiano funkcjonariuszom prawa do skorzystania ze zwolnienia od zajęć służbowych³³. Z uwagi na stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości oraz uchybienia, które nie spowodowały negatywnych skutków, **realizację zadań w tym obszarze oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.**

3. Udzielanie urlopów.

Zgodnie z dyspozycją § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie urlopów funkcjonariuszy Straży Granicznej³⁴, urlop wypoczynkowy powinien być udzielany zgodnie z planem urlopów, zaś myśl ust. 3 plany urlopów ustala się, biorąc pod uwagę wnioski funkcjonariuszy i konieczność zapewnienia normalnego toku służby. W świetle przepisów § 17 ust. 2 rozporządzenia o urlopach, do urlopu dodatkowego stosuje się przepisy § 4-9. W szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień określonych dla stanowisk kierowniczych w GKO

²⁹ Dowód, akta kontroli, s. 295-306

³⁰ Dowód, akta kontroli, s. 42-43.

³¹ Dowód, akta kontroli, s. 301-302.

³² Zgodnie z § 13 ust. 1 funkcjonariuszowi wychowującemu przynajmniej jedno dziecko w wieku do 14 lat przysługuje w ciągu roku kalendarzowego zwolnienie od zajęć służbowych w wymiarze 2 dni. Jeżeli oboje rodzice pełnią służbę w Straży Granicznej, z uprawnienia, o którym mowa w ust. 1, może korzystać jedno z nich (ust. 2). W przypadku udzielenia jednemu z rodziców zwolnienia od pracy na podstawie art. 188 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.) uprawnienie, o którym mowa w ust. 1, nie przysługuje drugiemu z nich (ust. 3). Dowód akta kontroli, s. 233-240.

³³ Nie sposób zgodzić się również z autorem anonimu, że „zwolnienie od zajęć służbowych w wymiarze 40 godzin rocznie powinno stanowić niezbywalne prawo funkcjonariusza poparte rozporządzeniem” i że „jest to odpowiednik urlopu na żądanie w „cywilu””. Jest to niewątpliwie nadinterpretacja szeregu przepisów prawa powszechnie obowiązującego oraz mylenie pojęć.

³⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie urlopów funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. nr 86, poz. 784 ze zm.), zwane dalej rozporządzeniem o urlopach.

uwzględniono zapis cyt. „nadzorowanie planowania i wykorzystania urlopów przez podległych funkcjonariuszy i pracowników”. W wyniku dokonanej przez Zespół kontrolny analizy dokumentów³⁵ nie potwierdzono postawionego w anonimowym wystąpieniu z dnia 12.04.2016 r. zarzutu dotyczącego „notorycznego obdarowywania części funkcjonariuszy urlopami w terminach nieplanowych”. Funkcjonariuszom GKO urlop był udzielany, co do zasady zgodnie z uprzednio zatwierdzonym planem urlopów. W jedynym przypadku funkcjonariusz korzystał z urlopów poza planem urlopów³⁶. Ponadto odnotowano nieliczne przypadki zmiany terminów udzielonych funkcjonariuszom urlopów, ale były to zmiany nieskutkujące długą nieobecnością funkcjonariusza w służbie. W ocenie kontrolerów powyższe było uzasadnione koniecznością zapewnienia normalnego toku służby, dlatego przyjęty tryb postępowania nie został oceniony negatywnie.

W zakresie dokumentowania faktu udzielania funkcjonariuszowi urlopu stwierdzono uchybienia analogiczne do tych wymienionych w obszarze dotyczącym udzielania zwolnień od zajęć służbowych (cz. II przedmiotu kontroli), tj. wnioski niezgodne z obowiązującym wzorem, nieliczne przypadki w zakresie błędnie określonego adresata wniosku (niezgodnie z właściwością przełożonego udzielającego urlopu, jednak rozstrzygnięcie nie budzi wątpliwości), brak adnotacji na wnioskach³⁷. Mając to na uwadze, **realizację zadań w tym zakresie oceniono pozytywnie z uchybieniami.**

W zakresie przedmiotu kontroli, o którym mowa w pkt 1.2. Zespół kontrolny dokonał oceny częściowej dwóch niżej wymienionych obszarów.

4. Udzielanie wyróżnień.

Funkcjonariuszowi, który wzorowo wykonuje obowiązki, przejawia inicjatywę w służbie i doskonali kwalifikacje zawodowe, mogą być udzielane wyróżnienia, które enumeratywnie zostały wymienione w art. 91 ustawy o Straży Granicznej. Warunki oraz tryb udzielania funkcjonariuszom wyróżnień zostały określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 kwietnia 2002 r. w sprawie udzielania wyróżnień funkcjonariuszom Straży Granicznej (Dz. U. nr 56, poz. 510 ze zm.).³⁸ Stwierdzono, że funkcjonariusze GKO byli wielokrotnie wyróżniani nagrodami pieniężnymi zarówno za indywidualne osiągnięcia, jak również z okazji obchodów w Oddziale różnorodnych świąt i uroczystości³⁹. Ponadto czterokrotnie funkcjonariusze realizujący obowiązki w tej grupie byli wyróżniani urlopem krótkoterminowym (3 dni). W konsekwencji powyższego stwierdzono, że w kontrolowanym okresie 40-stu funkcjonariuszom GKO udzielono 67 wyróżnień na ogólną kwotę 35200 zł (brutto)⁴⁰. W 2015 r. nagrodą pieniężną nie było wyróżnianych 11 funkcjonariuszy, 4 funkcjonariuszy zostało wyróżnionych nagrodą pieniężną Komendanta Głównego Straży Granicznej (na łączną kwotę 5200 zł brutto). Na podstawie złożonych przez Kierownika jednostki

³⁵ Oceny w tym zakresie dokonano na podstawie analizy planów urlopów za lata 2015-2016 oraz zestawienia rocznego czasu służby funkcjonariuszy za lata 2015-2016, Dowód, akta kontroli, s. 102-168, s. 241-294.

³⁶ Dotyczy st. sierż. Na niniejszą okoliczność Kierownik Zespołu Konwojowego wyjaśnił, że wymieniony funkcjonariusz w ostatnim czasie faktycznie stale wykorzystuje posiadany urlop wypoczynkowy (niekoniecznie zgodnie z zatwierdzonym planem urlopów), co następuje w porozumieniu z Kierownikiem GKO. Wskazany funkcjonariusz dysponował wygenerowanymi przez wiele lat zaległościami urlopowymi, a wobec wprowadzonych zmian reorganizacyjnych zrodziła się możliwość zniwelowania liczby tych zaległości bez negatywnych następstw/skutków dla prawidłowego toku służby. Dowód, akta kontroli, s. 155 i 366.

³⁷ Dowód, akta kontroli, s. 298.

³⁸ Dalej zwane rozporządzeniem o wyróżnieniach.

³⁹ Oceny tego obszaru dokonano na podstawie analizy danych finansowych pozyskanych w toku kontroli z Pionu Głównego Księgowego (dalej zwany komórką finansową) oraz w oparciu o zestawienie danych opracowanych przez komórkę kadrową. Ponadto dokonano przeglądu 100 % udostępnionych przez komórkę kadrową dokumentów opracowanych i wydanych w tym przedmiocie.

⁴⁰ 66 wyróżnień w 2015 r. (na łączną kwotę 34200 zł brutto) oraz 1 wyróżnienie w 2016 r. (na kwotę 1000 zł brutto).

kontrolowanej wyjaśnien ustalono, że limitem środków przewidzianych do wydatkowania na wyróżnienia podległych mu funkcjonariuszy dysponuje wyłącznie Komendant Placówki. Ponadto każdorazowo wyróżnienie funkcjonariusza następuje na wniosek kierownika grupy. W Placówce nie zostały wprowadzone i w kontrolowanym okresie nie obowiązywały wytyczne, polecenia, algorytmy, itp. inne niż ogólnie obowiązujące regulujące tryb postępowania w tym zakresie⁴¹. W kontekście powyższego Zespół kontrolny pozytywnie ocenił sposób dokumentowania faktu wyróżnienia. Opracowane w przedmiotowej sprawie wnioski były zgodne z obowiązującym wzorem⁴². W trzech przypadkach przełożony występujący o wyróżnienie nagrodą pieniężną nie wskazał proponowanej kwoty wyróżnienia, niemniej jednak przedłożył powyższe do decyzji Komendanta Oddziału. W analizowanym okresie stwierdzono tylko i wyłącznie 1 przypadek czterokrotnego wyróżnienia funkcjonariusza, niemniej jednak łączna kwota tych wyróżnień nie stanowi najwyższej wysokości. Na podkreślenie zasługuje fakt, że wyróżnienie to nastąpiło w związku z wystąpieniem okoliczności świadczących o wykazaniu się przez funkcjonariusza szczególnym aktem odwagi. Nie sposób, zatem zgodzić się z podniesionymi w anonimie zarzutami w tym zakresie. Wobec powyższego **realizację zadań w tym obszarze oceniono pozytywnie.**

5. Udzielanie nagród uznaniowych z tytułu wykonywania obowiązków służbowych w zastępstwie za nieobecnego funkcjonariusza.

W kontrolowanym obszarze 39 funkcjonariuszom zostały w roku 2015 wypłacone 84 nagrody uznaniowe z tytułu wykonywania obowiązków służbowych w zastępstwie za nieobecnego w służbie funkcjonariusza, na łączną kwotę 13159 zł (brutto). Jako prawidłowe działanie oceniono przeznaczanie środków finansowych uzyskanych ze zwolnień lekarskich funkcjonariuszy na ten cel. Na podstawie przedstawionych do kontroli dokumentów⁴³ ustalono, że w komórce finansowej sporządzano zestawienia kwot dokonanych zmniejszeń uposażeń w związku z przebywaniem funkcjonariuszy na zwolnieniach lekarskich i przekazywano je, w wersji zeskanowanej, za pośrednictwem wewnętrznej poczty elektronicznej (intranet) na adresy wskazanych uprzednio osób z jednostek/komórek organizacyjnych oraz zbiorczo kierownikowi komórki kadrowej.

Na podstawie analizowanych dokumentów nie ma możliwości oceny czy wnioski o przyznanie nagród uznaniowych dla funkcjonariuszy wykonujących zadania w zastępstwie funkcjonariuszy przebywających na zwolnieniach lekarskich sporządzane były w terminie do 5 dni roboczych od daty otrzymania zestawień środków finansowych za poszczególne okresy rozliczeniowe (§ 3 ust 1 decyzji nr 146). Na podstawie oświadczenia z dnia 15.06.2016 r. Kierownika Zespołu Logistyczno-Kadrowego GZL Placówki⁴⁴ ustalono, że w chwili obecnej nie ma możliwości sprawdzenia dat wpływu zestawień w poszczególnych miesiącach, gdyż są one na bieżąco usuwane z poczty i nie są ewidencjonowane. Niemniej jednak wymieniona zaznaczyła, że *„Wnioski dot. wyróżnienia nagrodą uznaniową funkcjonariuszy pełniących służbę w zastępstwie funkcjonariuszy przebywających na zwolnieniach lekarskich, przesyłane są do Pionu Głównego Księgowego w terminie 5 dni roboczych od dnia otrzymania*

⁴¹ Dowód, akta kontroli, s. 38.

⁴² Stanowiący załącznik nr 1 do rozporządzenia o wyróżnieniach.

⁴³ Ustaleń i oceny w tym obszarze dokonano na podstawie analizy pozyskanych z komórki finansowej zestawień finansowych oraz w oparciu o przedstawione przez komórkę kadrową dane, a także dokonując przeglądu dokumentów (wnioski i rozkazy personalne, zestawienia finansowe sporządzane za poszczególne okresy rozliczeniowe, roczne rozliczenie obecności funkcjonariusza w służbie). Dowód, akta kontroli, s. 75-77, 367-381.

⁴⁴ Ppor. SG

przedmiotowego zestawienia. Ostatnie zestawienie wpłynęło w dniu 02 czerwca 2016 r., natomiast wnioski o wyróżnienie funkcjonariuszy wysłane zostały w dniu 08 czerwca 2016 r.”⁴⁵.

Ustalono, że wnioski o przyznanie nagród uznaniowych były opiniowane pod względem formalno-rachunkowym przez Głównego Księgowego Oddziału lub jego zastępcę, co było zgodne z zapisami § 3 ust. 2 decyzji nr 146. Ustalono również, że wnioski o przyznanie nagrody uznaniowej były sporządzane indywidualnie dla każdego funkcjonariusza z wyszczególnieniem okresu przebywania funkcjonariusza na zwolnieniu lekarskim oraz osób zastępujących i czasokresu zastępowania lub też zbiorowo. W kilku przypadkach we wnioskach wykazano osoby, którym przyznano nagrodę z tytułu nieobecności, niemniej jednak nie wskazano czasookresu tegoż zastępstwa⁴⁶. Powyższe uniemożliwia, zatem ocenę kontrolowanych w tym zakresie zagadnień. Zgodnie z art. 125g ustawy o Straży Granicznej środki finansowe uzyskane ze zwolnień lekarskich przeznacza się w całości na nagrody uznaniowe za wykonywanie zadań służbowych w zastępstwie funkcjonariuszy przebywających na zwolnieniach lekarskich. Ustalono, że faktycznie środki finansowe pochodzące ze zmniejszeń uposażeń funkcjonariuszy przebywających na zwolnieniach lekarskich przeznaczano na nagrody uznaniowe dla funkcjonariuszy wykonujących czynności służbowe w zastępstwie. Niemniej jednak w wyniku porównania czasookresu zastępowania podawanego we wnioskach o przyznanie nagród i rzeczywistej obecności funkcjonariuszy w służbie Zespół kontrolny stwierdził przypadki, kiedy nagrody uznaniowe przyznawano funkcjonariuszom, którzy w okresie zastępowania przez część dni wykorzystywali urlopy, korzystali z dni wolnych bądź zwolnień z zajęć służbowych lub przebywali w podróży służbowej bądź uczestniczyli w przedsięwzięciach szkoleniowych⁴⁷. W odniesieniu do powyższego Kierownik GKO wyjaśnił⁴⁸, że pomimo korzystania przez funkcjonariuszy w okresie zastępstwa za innego, nieobecnego w służbie z tytułu choroby funkcjonariusza, z urlopów lub innych form zwolnienia od służby funkcjonariusze zastępujący zrealizowali w pełni zadania powierzone im w ramach zastępstwa, zaś wysokość nagród uznaniowych obliczano proporcjonalnie do realizowanych przez nich zadań wynikających z zastępstwa, a także stopnia zaangażowania w realizację tych zadań, a w szczególności ich złożoności i ilości. Mając na uwadze przedmiotowe ustalenia oraz złożone w tym zakresie wyjaśnienia należy uznać, że niniejsze nagrody były przyznane właściwym osobom.

Reasumując, tryb postępowania w sprawie udzielania funkcjonariuszom ww. nagród uznaniowych był zgodny z powszechnie obowiązującymi przepisami oraz wewnętrznymi regulacjami, a podejmowane czynności rzetelnie dokumentowane. Mając to na uwadze **kontrolowany obszar oceniono pozytywnie.**

WNIOSKI/ZALECENIA:

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli oraz stwierdzone uchybienia polecam podjąć następujące działania służbowe:

1. Opracować i wdrożyć, w uzgodnieniu z komórką kadrową Oddziału, skuteczne mechanizmy współdziałania GZL w zakresie właściwego i terminowego opiniowania funkcjonariuszy Placówki;
2. Zobowiązać GZL do weryfikowania opinii służbowych pod kątem właściwego wypełniania formularza opinii;

⁴⁵ Dowód, akta kontroli, s. 386.

⁴⁶ Dowód, akta kontroli, s. 367-368.

⁴⁷ Dowód, akta kontroli, s. 367-368.

⁴⁸ Dowód, akta kontroli, s. 387.

3. Bezwzględnie przestrzegać właściwości w zakresie udzielania zwolnień od zajęć służbowych, o której mowa w § 16, w związku z § 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie zwolnień, poczynając od stanowiska kierownika zespołu;
4. Zobowiązać podległych funkcjonariuszy, zgodnie z ich właściwością, do bezwzględnego:
 - stosowania wzoru wniosku o zwolnienie z zajęć służbowych/udzielenia urlopu, określonego w załączniku nr 1 do decyzji w sprawie ewidencji;
 - dokonywania na wniosku adnotacji o ilości wykorzystanych godzin zwolnień z zajęć służbowych/dni urlopu, zgodnie z § 5 ust. 5 decyzji w sprawie ewidencji;
 - dokonywania na wniosku adnotacji bezpośredniego przełożonego o akceptacji lub odmowie udzielenia zwolnienia z zajęć służbowych/urlopu;
 - zamieszczania we wniosku informacji o korzystaniu z uprawnienia do zwolnienia z zajęć służbowych z tytułu wychowywania dziecka do lat 14 (§ 13 rozporządzenia w sprawie zwolnień), oraz uzasadnienia zwolnienia z powodu załatwienia ważnych spraw osobistych lub rodzinnych (§ 15 rozporządzenia w sprawie zwolnień);
5. Zwolnienia od zajęć służbowych w celu załatwienia ważnych spraw osobistych lub rodzinnych (§ 15 rozporządzenia w sprawie zwolnień) udzielać w wymiarze pełnych godzin;
6. We wnioskach o przyznanie nagród uznaniowych z tytułu zastępstwa nieobecnego funkcjonariusza wskazywać rzeczywisty okres wykonywania ww. zadań służbowych.

Na podstawie art. 52 ust. 5 ustawy o kontroli, kierownik jednostki kontrolowanej, w terminie 3 dni od dnia otrzymania sprawozdania ma prawo przedstawić do niego stanowisko. Nie wstrzymuje to realizacji ustaleń kontroli.

O realizacji zaleceń poinformować Komendanta Oddziału za pośrednictwem Kierownika komórki kontroli w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego sprawozdania.

Sprawozdanie sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden przeznaczony jest dla kierownika jednostki kontrolowanej.

KOMENDANT
Nadwarszawskiego Oddziału Straży Granicznej
Im. Powstańcy Warszawskiego
gen. bryg. SG Jarosław FRĄCZYK

(stopień, imię i nazwisko oraz podpis kierownika jednostki kontrolującej)

Wykonano w 2 egz.

Egz. nr 1 – adresat

Egz. nr 2 – akta kontroli

Sporządził: Zespół Kontrolny

Wykonał: kpt. SG A. Kawecka,

Dnia 8.07.2016 r.

