



KOMENDANT  
NADODRZAŃSKIEGO ODDZIAŁU  
STRAŻY GRANICZNEJ  
NO-NK/3936/16  
Sygn. kontr. 8/NK/16

30 WRZ. 2016

Krosno Odrzańskie, dnia 28 września 2016 r.

Egz. nr 2..

Pan ppłk SG Dariusz MICHAŁSKI

KOMENDANT  
Placówki Straży Granicznej  
w Zielonej Górze-Babimoście

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli na temat „*Realizacja uprawnień funkcjonariuszy Straży Granicznej do otrzymywania wyżywienia lub równoważnika pieniężnego otrzymywanego w zamian za wyżywienie*” zrealizowanej w trybie zwykłym w Placówce Straży Granicznej w Zielonej Górze-Babimoście<sup>1</sup>, ul. Kazimierza Wielkiego 12, 65-047 Zielona Góra, ujętej w zatwierdzonym w dniu 01.12.2015 r. „*Rocznym planie kontroli jednostek i komórek organizacyjnych Nadodrzańskiego Oddziału SG*” nr 10576/15.

Kontrolę na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>2</sup> przeprowadził w dniach od 02.08.2016 r. do 23.08.2016 r. zespół kontrolny w składzie:

kierownik zespołu:

- **Joanna Konieczka** – Starszy Specjalista Wydziału Kontroli NoOSG upoważnienie nr 8/1/WK/16 z dnia 01.08.2016 r.<sup>3</sup>

członkowie:

- **chor. szt. SG Magdalena Jakuczun** – Starszy Specjalista Wydziału Kontroli NoOSG upoważnienie nr 8/2/WK/16 z dnia 01.08.2016 r.<sup>4</sup>
- **Piotr Grzelak** – Starszy Specjalista Wydziału Kontroli NoOSG upoważnienie nr 8/3/WK/16 z dnia 01.08.2016 r.<sup>5</sup>

Czynności kontrolne w jednostce kontrolowanej przeprowadzono w dniach: 02 oraz 23 sierpnia 2016 r.

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą pełnił **ppłk SG Dariusz MICHAŁSKI**.

<sup>1</sup> Zwanej dalej PSG w Zielonej Górze-Babimoście

<sup>2</sup> Dz.U. Nr 185, poz. 1092

<sup>3</sup> Akta kontroli, str. 5-6

<sup>4</sup> Akta kontroli, str. 7-8

<sup>5</sup> Akta kontroli, str. 9-10

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w książce kontroli Placówki Straży Granicznej w Zielonej Górze-Babimoście str. 3 poz. 4 wg Rtd NO-ZB-4/13, RWD 110 poz.58/13.

## **I. Zakres kontroli.**

### **1. Przedmiot kontroli:**

- Rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne związane z ustalaniem uprawnień funkcjonariuszy SG do otrzymania równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie oraz system sprawowania nadzoru nad kontrolowaną problematyką.
- Legalność i rzetelność ustalenia prawa do otrzymywania równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie i dokonywania naliczeń oraz sporządzania dokumentacji stanowiącej podstawę do wypłaty.

### **2. Kontrolą objęto okres od 01.11.2015 do 10.04.2016 r.**

## **II. Cel kontroli.**

Celem kontroli było dokonanie oceny realizacji zadań służbowych dotyczących ustalania oraz naliczenia należności żywnościowych w związku z pełnieniem w okresie zimowym służby na wolnym powietrzu przez co najmniej 4 godziny dziennie oraz pełnieniem służby całodobowej przez funkcjonariuszy nie pełniących tych służb etatowo. Celem kontroli była również ocena rzetelności sporządzania dokumentacji stanowiącej podstawę do wypłaty równoważnika pieniężnego otrzymywanego przez funkcjonariuszy SG w zamian za wyżywienie. Ponadto celem kontroli było ujawnienie nieprawidłowości, zakresu, przyczyn i ich skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych, a także sformułowanie wniosków zmierzających do usunięcia nieprawidłowości/uchybień oraz wskazanie zaleceń naprawczych.

## **III. Ocena skontrolowanej działalności.**

Realizację zadań objętych zakresem kontroli uwzględniając kryterium legalności i rzetelności oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Ocenę końcową skontrolowanej działalności sporządzono w oparciu o takie czynniki jak: dobór próby, okres i zakres kontroli, wskazane mierniki oraz oceny cząstkowe na podstawie czterostopniowej skali<sup>6</sup>. Szczegółowy opis ustaleń w kontrolowanym obszarze zawarto w notatkach służbowych<sup>7</sup>. Poniżej przedstawiono ustalenia wynikające z przeprowadzonych czynności kontrolnych oraz oceny cząstkowe dotyczące poszczególnych obszarów objętych kontrolą.

W toku kontroli dokonano analizy prawidłowości naliczania równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie w związku z pełnieniem nieetatowo służby całodobowej przez funkcjonariuszy. Ponadto, na podstawie próby obejmującej 30% dób zawartych w okresie objętym kontrolą, sprawdzono prawidłowość realizacji zadań pod kątem ustalenia uprawnień w związku

<sup>6</sup> Obejmuje ona: ocenę pozytywną, pozytywną z uchybieniami, pozytywną z nieprawidłowościami oraz negatywną, zgodnie z zasadami określonymi we *Wprowadzeniu do kontroli w administracji rządowej* – Warszawa, marzec 2012 r., str. 62;

<sup>7</sup> Akta kontroli, str. 52-54,71-75

z pełnieniem służby w okresie zimowym powyżej 4 godzin na wolnym powietrzu. Dobór próby został określony metodą stałego interwału – co trzecią dobę w danym miesiącu, zaczynając od 1 dnia miesiąca, z uwzględnieniem wszystkich funkcjonariuszy pełniących służbę w danej dobie.

### **1. Rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne związane z ustalaniem uprawnień funkcjonariuszy SG do otrzymania równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie oraz system sprawowania nadzoru nad kontrolowaną problematyką.**

Zespół kontrolny dokonał analizy przedstawionej do kontroli dokumentacji dotyczącej rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych przyjętych w PSG w Zielonej Górze-Babimoście<sup>8</sup> w zakresie ustalania uprawnień do otrzymania równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie tj. Wewnętrznego podziału zadań Placówki SG kat. II w Zielonej Górze – Babimoście oraz szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień osób odpowiedzialnych za prowadzenie gospodarki żywnościowej oraz osób nadzorujących wykonywanie tych zadań.

Komendant PSG w Zielonej Górze-Babimoście z racji zajmowanego stanowiska służbowego planuje, organizuje, kontroluje i kieruje wykonaniem przez podległych funkcjonariuszy zadań służbowych. Dookreślenie powyższych zadań ujęto w *Szczegółowym zakresie obowiązków i uprawnień* Komendanta PSG w Zielonej Górze-Babimoście stanowiącego załącznik nr 4 do Decyzji Nr 110/A/14 Komendanta Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 12 czerwca 2014 r. w sprawie określenia szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień dla: zastępców komendanta Oddziału, głównego księgowego, komendantów placówek, kierowników komórek organizacyjnych komendy oddziału, zespołu stanowisk samodzielnych, osób bezpośrednio podlegających komendantowi oddziału.

W *Wewnętrznym podziale zadań Placówki SG kat. II w Zielonej Górze - Babimoście* wskazano podział obowiązków pomiędzy osoby funkcyjne oraz poszczególne komórki organizacyjne Placówki, tym samym wskazując hierarchizację odpowiedzialności. W toku kontroli ustalono, że prowadzenie gospodarki żywnościowej powierzono starszemu kontrolerowi Zespołu do spraw Obsługi i Koordynacji Działań PSG w Zielonej Górze – Babimoście, z uwzględnieniem w treści jego *Szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień* niniejszego zadania. Nadzór nad kontrolowaną problematyką, zgodnie z posiadanym zakresem obowiązków i uprawnień, sprawował Kierownik Zespołu do spraw Obsługi i Koordynacji Działań PSG w Zielonej Górze – Babimoście oraz Komendant Placówki<sup>9</sup>. Na podstawie analizy dokumentacji przedstawionej do kontroli stwierdzono, że zgodnie z § 498 Zarządzenia nr 95 Komendanta Głównego SG z dnia 31 października 2014 roku w sprawie określenia zasad gospodarowania mieniem będącym w zarządzie Straży Granicznej<sup>10</sup> sprawowany przez siebie nadzór Komendant Placówki dokumentował poprzez podpisywanie dokumentacji służbowej dot. ustalenia i naliczenia prawa do równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie, tj. sporządzonych *kart ewidencji funkcjonariuszy pododdziału* oraz *wykazów należności pieniężnych w zamian wyżywienia w naturze*. Dodatkowo fakt naliczenia należności odnotowywano w rozkazach dziennych, sporządzanych po dokonaniu naliczeń należności.

<sup>8</sup> Akta kontroli, str. 52-54

<sup>9</sup> Akta kontroli, str. 55-62

<sup>10</sup> Dz. Urz. KGSG z 2014 poz. 120 – zwanym dalej zarządzeniem nr 95

Niemniej jednak pomimo formalnego sprawowania nadzoru służbowego nie wypracowano właściwego sposobu weryfikacji prawidłowości ustalania uprawnień do otrzymania równoważnika w zamian za wyżywienie w związku pełnieniem służby w okresie zimowym powyżej 4 godzin na wolnym powietrzu, co skutkowało powstaniem nieprawidłowości wykazanych w pkt. 2 niniejszego dokumentu.

Uwzględniając kryterium legalności, rzetelności kontrolowany obszar oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

## **2. Legalność i rzetelność ustalenia prawa do otrzymywania równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie i dokonywania naliczeń oraz sporządzania dokumentacji stanowiącej podstawę do wypłaty.**

Przypadki, w których funkcjonariusz otrzymuje wyżywienie oraz normy wyżywienia uwzględniając rodzaj pełnionej służby oraz szczególne warunki jej pełnienia, a także zasady przyznawania równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie zgodnie z art. 76 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o *Straży Granicznej*<sup>11</sup>, wskazano w:

- rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2002r. w sprawie przypadków otrzymywania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej wyżywienia oraz norm tego wyżywienia<sup>12</sup>;
- rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 roku w sprawie równoważnika pieniężnego otrzymywanego w zamian za wyżywienie przez funkcjonariuszy Straży Granicznej<sup>13</sup>.

W toku przygotowania kontroli ustalono, że w PSG w Zielonej Górze – Babimoście względy techniczno-organizacyjne uniemożliwiały korzystanie z wyżywienia w naturze, w związku z tym zgodnie z § 2 rozporządzenia MSWiA z dnia 14 czerwca 2002 r. funkcjonariuszom przyznawano równoważnik pieniężny w zamian za wyżywienie w wysokości 100% wartości pieniężnej przysługującej im normy.

W § 4 ust. 2 Rozporządzenia MSWiA z dnia 7 czerwca 2002r. wskazano, że uprawnienia do bezpłatnego wyżywienia w naturze według normy dominującej posiadają funkcjonariusze pełniący inne (niż dowódca warty i jego pomocnik) służby całodobowe, z wyłączeniem funkcjonariuszy pełniących te służby etatowo. Ponadto zgodnie z §12 ust. 2 Rozporządzenia MSWiA z dnia 7 czerwca 2002r. *45% normy DU przysługuje bezpłatnie w naturze funkcjonariuszom pełniącym w okresie zimowym służbę na wolnym powietrzu przez co najmniej 4 godziny dziennie, z wyjątkiem funkcjonariuszy korzystających w tym czasie z całodziennego bezpłatnego wyżywienia w naturze lub normy DU w części większej niż 45%*. Natomiast § 1 pkt 3 ww. rozporządzenia wskazuje, że okres zimowy to okres od dnia 1 listopada do dnia 31 marca.

Wysokość poszczególnych wartości pieniężnych norm określono w § 1 Decyzji nr 1/11 Dyrektora Departamentu Analiz i Nadzoru MSWiA i Dyrektora Departamentu Budżetu MSWiA z dnia 4 października 2011 roku *zmieniającej decyzję w sprawie określenia wartości pieniężnych norm wyżywienia oraz sposobu ich stosowania dla strażaków PSP, policjantów, funkcjonariuszy Straży Granicznej i funkcjonariuszy BOR*<sup>14</sup>. Zgodnie z ww. decyzją norma szkolna „SZ” oraz

<sup>11</sup> j.t. Dz. U. z 2014 poz. 1402 z późn. zm.

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 86 poz. 783 z późn. zm. - zwanego dalej Rozporządzeniem MSWiA z dnia 7 czerwca 2002 r.

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 85, poz. 775 - zwanym dalej rozporządzeniem MSWiA z dnia 14 czerwca 2002 r.

<sup>14</sup> zmieniająca Decyzję nr 2/08 Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa Publicznego MSWiA i Dyrektora

podstawowa „P” wynosi 14,83 zł, natomiast dodatkowa norma uzupełniająca – 45% DU wynosi 2,99 zł.

Rodzaje i sposób sporządzania dokumentacji dotyczącej prowadzenia gospodarki żywnościowej wskazano w Zarządzeniu nr 95. Zgodnie z § 493 ust. 5 ww. zarządzenia Naczelnik Wydziału Techniki i Zaopatrzenia NoOSG określił wzory urządzeń ewidencyjnych oraz zasady ich prowadzenia tj. *karty ewidencji funkcjonariuszy pododdziału*<sup>15</sup> oraz *wykaz należności pieniężnych w zamian wyżywienia w naturze*<sup>16</sup>. Ww. dokumenty sporządzane były za poprzedni miesiąc przez osoby odpowiedzialne za prowadzenie gospodarki żywnościowej w PSG w Zielonej Górze – Babimoście. W toku kontroli dokonano porównania *wykazów należności z kartami ewidencji* i ustalono, że dane zawarte w tych dokumentach były zgodne, a zastosowane stawki właściwe. Następnie zgodnie z procedurą określoną w *szczegółowej karcie obiegu*<sup>17</sup> wykaz należności, a także karta ewidencji po zatwierdzeniu przez Komendanta Placówki SG przekazywane były do 5-go dnia każdego miesiąca za miesiąc poprzedni do Sekcji Gospodarki Mundurowej i Żywnościowej WTiZ. Niemniej jednak stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zasadności ujmowania w ww. dokumentach uprawnień i należności dla funkcjonariuszy, opisane w dalszej części niniejszego dokumentu.

Z zapisów zawartych w kartach ewidencji wynikało, że funkcjonariusze nieetatowo pełnili łącznie 147 służb całodobowych. Prawdliwość sporządzenia ww. dokumentów sprawdzono na podstawie analizy list obecności oraz zapisów w programie Centralnej Bazy Danych Straży Granicznej System Wspomagania Kierowania<sup>18</sup>. Ustalono, że w 3 przypadkach czas służby wynosił poniżej 24 godzin wobec tego nienależnie naliczono należności pieniężne<sup>19</sup>. Za powyższą nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi funkcjonariusz sporządzający karty ewidencji i wykazy należności oraz osoby sprawujące nadzór nad gospodarką żywnościową. Komendant Placówki SG w swoich wyjaśnieniach<sup>20</sup> wskazał, że błędy popełniono nieумыślnie.

Prawdliwość ustalania należności z tytułu pełnienia w okresie zimowym służb na wolnym powietrzu skontrolowano na podstawie analizy:

- wykazów należności,
- kart ewidencyjnych,
- list obecności funkcjonariuszy Placówki SG w Zielonej Górze – Babimoście,
- Centralnej Bazy Danych Straży Granicznej System Wspomagania Kierowania,
- książek kontroli pracy pojazdów.

Stwierdzono, iż na 140 skontrolowanych równoważników pieniężnych w 36 przypadkach przyznanie ich było nieprawidłowe z uwagi na niespełnienie warunków pełnienia służby co najmniej przez 4 godziny dziennie na wolnym powietrzu<sup>21</sup>. Połowa ujawnionych nieprawidłowości

---

Departamentu Budżetu MSWiA z dnia 21 sierpnia 2008 roku w sprawie określenia wartości pieniężnych norm wyżywienia oraz sposobu ich stosowania dla strażaków Państwowej Straży Pożarnej, policjantów, funkcjonariuszy Straży Granicznej i funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu

<sup>15</sup> Zwaną dalej kartą ewidencji

<sup>16</sup> Zwany dalej wykazem należności

<sup>17</sup> stanowi załącznik nr 18 do Decyzji 277 Komendanta Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 19 listopada 2013r. w sprawie wprowadzenia do użytku służbowego instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych w Nadodrzańskim Oddziale Straży Granicznej

<sup>18</sup> Zwanej dalej CBD SG SWK

<sup>19</sup> Akta kontroli, str. 136-138

<sup>20</sup> Akta kontroli, str. 170-173

<sup>21</sup> Akta kontroli, str. 79, 93-99, 133, 139-166, 172-174

dotyczyła funkcjonariuszy Grupy ds. Cudzoziemców, realizujących wywiady środowiskowe, kontrole legalności pobytu oraz rozpoznanie. Z systemu CBD SG SWK wynikało, że na realizację tych zadań planowano od 5 do 8 godzin, niemniej jednak faktyczny czas realizacji, zgodnie z zapisami w książkach pracy pojazdu był krótszy niż 4 godziny.

Analiza zapisów w CBD SG SWK wykazała ponadto, że w 17 przypadkach funkcjonariusze pomimo pełnienia służby w okresie zimowym powyżej 4 godzin na wolnym powietrzu nie zostali ujęci w *kartach ewidencyjnych* oraz w *wykazach należności*<sup>22</sup>, z czego 15 z nich dotyczyło funkcjonariuszy służby przygotowawczej odbywających praktykę w Placówce SG w Zielonej Górze – Babimoście.

Ponadto stwierdzono dwa błędy w wypełnieniu *kart ewidencyjnych* polegające na niewłaściwym wskazaniu dnia, w którym funkcjonariusze pełnili służbę powyżej 4 godzin na wolnym powietrzu<sup>23</sup>. Powyższe uchybienia nie miały jednak wpływu na ogólną kwotę należności ujętą w sporządzonych wykazach.

Za stwierdzone nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi funkcjonariusz sporządzający karty ewidencji i wykazy należności oraz osoby sprawujące nadzór nad gospodarką żywnościową. Z wyjaśnień otrzymanych od Komendanta Placówki<sup>24</sup> wynika, że uprawnienie do otrzymania równoważnika pieniężnego ustalano na podstawie CBD SG SWK w zakładkach *Planowanie* i *Raporty*. Niemniej jednak z uwagi na skalę stwierdzonych i powtarzających się nieprawidłowości, w ocenie zespołu kontrolnego, przyjęty system w PSG w Zielonej Górze – Babimoście nie zapewniał właściwej realizacji zadań w tym zakresie.

Dodatkowo w toku kontroli ustalono, że w 46 przypadkach funkcjonariusze pełnili nieetatowo służbę całodobową w charakterze pomocnika kierownika zmiany, jednocześnie realizując zadania na wolnym powietrzu przez co najmniej 4 godziny dziennie. W związku z powyższym funkcjonariuszom przyznano równoważnik wg normy „SZ” w wysokości 14,83 zł. Powyższe zgodne było z § 4 oraz § 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2002 r. w *sprawie przypadków otrzymywania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej wyżywienia oraz norm tego wyżywienia*.

Uwzględniając kryterium legalności, rzetelności i celowości kontrolowany obszar oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

#### IV. Wnioski/zalecenia

1. W porozumieniu z Naczelnikiem Wydziału Techniki i Zaopatrzenia NoOSG wypracować skuteczny system ustalania uprawnień do otrzymywania równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie.
2. Z uwagi na skalę stwierdzonych nieprawidłowości dokonać weryfikacji prawidłowości przyznania równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie z tytułu pełnienia służby co najmniej przez 4 godziny dziennie na wolnym powietrzu za cały okres 01.11.2015-31.03.2016 r.

<sup>22</sup> Akta kontroli, str. 91-99, 113-130

<sup>23</sup> Akta kontroli, str. 42, 46, 135-136,

<sup>24</sup> Akta kontroli, str. 173

3. W uzgodnieniu z Głównym Księgowym NoOSG podjąć działania w celu wyegzekwowania nienależnie przyznanych równoważników pieniężnych w zamian za wyżywienie, a także naliczyć należności funkcjonariuszom, którym pomimo istniejących przesłanek nie przyznano ww. równoważnika.
4. Wypracować i wprowadzić skuteczne formy nadzoru nad realizacją zadań z zakresu gospodarki żywnościowej z uwzględnieniem uwag zawartych w niniejszym wystąpieniu.

**V. Informację o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia należy przedłożyć w terminie do 31.10.2016 r. kierownikowi jednostki kontrolującej za pośrednictwem Naczelnika Wydziału Kontroli Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej**

**VI. Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden – przeznaczony dla kierownika jednostki kontrolowanej.**

ppłk SG Jacek SZCZĄCHOR

Sporządzono w 2 egzemplarzach:

Egz. nr 1 - Komendant Placówki SG w Zielonej Górze -Babimoście - ZPO

Egz. nr 2 - WK NoOSG

Wyk. Zespół kontrolny (666 2169)

Dnia 27.09.2016 r.

