



KOMENDANT  
NADODRZAŃSKIEGO ODDZIAŁU  
STRAŻY GRANICZNEJ

Krosno Odrzańskie, dnia 26. października 2016 r.

Egz. nr 2.

Sygn. kontr. 10/NK/16

NO-NK/4334/16

2016 10. 27

Pan mjr SG Robert KACZMAREK

KOMENDANT  
Placówki Straży Granicznej  
w Kaliszu

### 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 Kaliszu<sup>1</sup>, ul. Józefa Sułkowskiego 9, 62-800 Kalisz 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 07.09.2016 r. do 23.09.2016 r. zespół kontrolny w składzie:

kierownik zespołu:

- **kpt. SG Rafał Potocki** – Starszy Specjalista Wydziału Kontroli NoOSG upoważnienie nr 10/1/WK/16 z dnia 06.09.2016 r.<sup>3</sup>

członkowie:

- **Joanna Konieczka** – Starszy Specjalista Wydziału Kontroli NoOSG upoważnienie nr 10/2/WK/16 z dnia 06.09.2016 r.<sup>4</sup>
- **Piotr Grzelak** – Starszy Specjalista Wydziału Kontroli NoOSG upoważnienie nr 10/3/WK/16 z dnia 06.09.2016 r.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Zwanej dalej PSG w Kaliszu

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

<sup>3</sup> Akta kontroli, str. 7-8

<sup>4</sup> Akta kontroli, str. 9-10

<sup>5</sup> Akta kontroli, str. 11-12

Czynności kontrolne w jednostce kontrolowanej przeprowadzono w dniach 07-08 września 2016 r.

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą pełnił **ppłk SG Paweł MAZIEC**.

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w książce kontroli Placówki Straży Granicznej w Kaliszu str. 6 poz. 1, RWD Nr 31/43/13.

## **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 kontrolowanej 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

<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. 130-133, 150-189

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 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 Kaliszu w zakresie ustalania uprawnień do otrzymania równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie tj. Wewnętrznego podziału zadań Placówki SG kat. III w Kaliszu oraz szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień osób odpowiedzialnych za prowadzenie gospodarki żywnościowej oraz osób nadzorujących wykonywanie tych zadań<sup>8</sup>.

Komendant PSG w Kaliszu 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 Kaliszu stanowiącego załącznik nr 8 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<sup>9</sup>.

W *Wewnętrznym podziale zadań Placówki SG kat. III w Kaliszu* wskazano podział obowiązków pomiędzy osoby funkcyjne oraz poszczególne komórki organizacyjne Placówki, tym samym wskazując hierarchizację odpowiedzialności. Zgodnie ze *Szczegółowym zakresem obowiązków i uprawnień* obowiązek związany z naliczaniem należności pieniężnych dla funkcjonariuszy pełniących służbę w terenie w okresie zimowym powierzono starszemu kontrolerowi Zespołu do spraw Obsługi i Koordynacji Działań PSG w Kaliszu. W toku kontroli ustalono, że wskazany powyżej funkcjonariusz zobligowany był do ustalania prawa do otrzymywania równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie i dokonywania naliczeń oraz sporządzania dokumentacji stanowiącej podstawę do wypłaty, jednak nie dokonywał sprawdzeń w Centralnej Bazie Danych SG System Wspomagania Kierowania,

<sup>8</sup> Akta kontroli, str. 152-176

<sup>9</sup> Akta kontroli, str. 160-166

ponieważ nie posiadał odpowiedniego uprawnienia<sup>10</sup>. Zgodnie z wyjaśnieniami Komendanta PSG w Kaliszu wymaganych sprawdzeń w systemie dokonywał Kierownik Zespołu do spraw Obsługi i Koordynacji Działań. W trakcie trwania kontroli starszemu kontrolerowi nadano odpowiednie upoważnienie<sup>11</sup>.

Nadzór nad kontrolowaną problematyką sprawował Kierownik Zespołu do spraw Obsługi i Koordynacji Działań PSG w Kaliszu oraz Komendant Placówki. Należy jednak wskazać, że w szczegółowym zakresie obowiązków i uprawnień Kierownika Zespołu nie ujęto zapisu wskazującego na obowiązek sprawowania nadzoru nad realizacją zadań z zakresu gospodarki żywnościowej<sup>12</sup>. Powyższe zostało uzupełnione w trakcie kontroli poprzez opracowanie nowego szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień, w którym dodano zapis w brzmieniu „nadzór nad zadaniem związanym z ustalaniem uprawnień do otrzymywania równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie”<sup>13</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>14</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.

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>15</sup>, wskazano w:

<sup>10</sup> Akta kontroli, str. 42-43

<sup>11</sup> Akta kontroli, str. 140-141

<sup>12</sup> Akta kontroli, str. 167-173

<sup>13</sup> Akta kontroli, str. 142-148

<sup>14</sup> Dz. Urz. KGSG z 2014 poz. 120 – zwanym dalej zarządzeniem nr 95

<sup>15</sup> j.t. Dz. U. z 2014 poz. 1402 z późn. zm.

- rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2002 roku w sprawie przypadków otrzymywania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej wyżywienia oraz norm tego wyżywienia<sup>16</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>17</sup>.

W toku przygotowania kontroli ustalono, że w PSG Kaliszu 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 2002 r. 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>18</sup>. Zgodnie z ww. decyzją *norma szkolna „SZ” oraz 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>19</sup> oraz *wykazu należności pieniężnych w zamian wyżywienia w naturze*<sup>20</sup>. Ww. dokumenty sporządzane były za poprzedni miesiąc przez osobę odpowiedzialną za prowadzenie gospodarki żywnościowej w PSG w Kaliszu. W toku kontroli dokonano porównania *wykazów należności z kartami ewidencji* i ustalono, że dane zawarte w tych dokumentach były zgodne, a zastosowane stawki

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 86 poz. 783 z późn. zm. - zwanego dalej Rozporządzeniem MSWiA z dnia 7 czerwca 2002 r.

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 85, poz. 775 - zwanym dalej rozporządzeniem MSWiA z dnia 14 czerwca 2002 r.

<sup>18</sup> zmieniająca Decyzję nr 2/08 Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa Publicznego MSWiA i Dyrektora 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>19</sup> Zwaną dalej *kartą ewidencji*

<sup>20</sup> Zwany dalej *wykazem należności*

właściwe. Następnie zgodnie z procedurą określoną w *szczegółowej karcie obiegu*<sup>21</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.

Na podstawie analizy Książki Obsady Etatowej PSG w Kaliszu nr 1593/13 z dnia 11.10.2013 r. oraz list obecności ustalono, że w okresie objętym kontrolą służbę 24-godzinną zgodnie z Decyzją nr 2/2015 Komendanta PSG w Kaliszu z dnia 4 września 2015 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Placówki SG w Kaliszu pełnili wyłącznie funkcjonariusze etatowo zajmujący stanowiska kierowników zmiany w systemie całodobowym. W związku z warunkami określonymi w § 4 ust. 2 Rozporządzenia MSWiA z dnia 7 czerwca 2002 r. ww. funkcjonariusze Placówki nie otrzymywali równoważnika w zamian za wyżywienie.

Prawidłowość ustalania należności z tytułu pełnienia w okresie zimowym służb na wolnym powietrzu przez co najmniej 4 godzinny dziennie skontrolowano na podstawie analizy:

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

Stwierdzono, iż na 208 skontrolowanych równoważników pieniężnych w 38 przypadkach przyznanie ich było nieprawidłowe z uwagi na niespełnienie warunków określonych w Rozporządzeniu MSWiA z dnia 7 czerwca 2002 r.<sup>22</sup>. Pomimo, iż z systemu CBD SG SWK oraz list obecności wynikało, że czas służby wynosił powyżej 4 godzin, faktyczny czas wykonywanych czynności na wolnym powietrzu, zgodnie z zapisami w książkach pracy pojazdu był krótszy niż 4 godziny. Wskazać należy, że większość (tj. 23 przypadki) ujawnionych nieprawidłowości dotyczyła funkcjonariuszy Grupy Operacyjno-Śledczej, realizujących zadania związane z rozpoznaniem.

Analiza zapisów w CBD SG SWK wykazała, że w 5 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>23</sup>, z czego 2 z nich dotyczyły funkcjonariuszy służby przygotowawczej odbywających praktykę w Placówce SG w Kaliszu.

Ponadto stwierdzono 2 błędy w wypełnieniu *kart ewidencyjnych* polegające na niewłaściwym wskazaniu dnia, w którym funkcjonariusze pełnili służbę powyżej 4 godzin na

<sup>21</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. Akta kontroli, str. 40-41

<sup>22</sup> Akta kontroli, str. 130-133, 44-90, 92-105, 108-123

<sup>23</sup> Akta kontroli, str. 130-133, 63-66, 124-129

wolnym powietrzu<sup>24</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>25</sup> wynika, że „w PSG w Kaliszu naliczanie należności za pełnienie służby powyżej 4 godzin na wolnym powietrzu realizowany było w oparciu o system SWK. Należność ta była naliczona w stosunku do osób, których czas pełnienia służby poza siedzibą placówki ustalony w oparciu o ten system przekraczał 4 godziny. Czas służby liczony był od momentu wyjazdu lub wyjścia funkcjonariusza do służby do momentu jego powrotu do siedziby placówki na podstawie systemu SWK.” Ponadto Komendant PSG wskazał, że „powyższy system naliczania należności został przyjęty od początku funkcjonowania tutejszej placówki. Nie był on także przedmiotem prowadzonych w placówce nadzorów, a realizujący te czynności funkcjonariusze nie uczestniczyli w szkoleniach dotyczących tej tematyki co w mojej ocenie miało duży wpływ na przyjęty sposób naliczania i powstałe nieprawidłowości”. Zdaniem kontrolujących, przyjęty w Placówce SG system ustalania uprawnień był niewłaściwy. Wskazać należy, że przyznanie funkcjonariuszowi równoważnika pieniężnego uzależnione jest od wykonywania przez niego obowiązków służbowych na wolnym powietrzu, tj. przy bezpośrednim oddziaływaniu warunków atmosferycznych i nie może być utożsamiane jedynie z przebywaniem poza siedzibą placówki.

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.
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.

<sup>24</sup> Akta kontroli, str. 130-133, 48-51, 55-58, 91, 106-107

<sup>25</sup> Akta kontroli, str. 138-139, 149

- V. Informację o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia należy przedłożyć w terminie do 30.11.2016 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  SZCZĄCHOR

Sporządzono w 2 egzemplarzach:  
Egz. nr 1 - Komendant Placówki SG w Kaliszu - ZPO  
Egz. nr 2 - WK NoOSG  
Wyk. Zespół kontrolny (666 2169)  
Dnia 26.10.2016 r.