



KOMENDANT
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
im. 27 Wołyńskiej Dywizji Armii Krajowej

NA-NK-4199/18

12 LIP. 2018

Chełm, dnia 11 lipca 2018 r.

Egz. nr 2

Pan ppłk SG Zbigniew KOSZ

Komendant
Placówki Straży Granicznej
w Dołhobrodach

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli na temat: „Terminowość i prawidłowość sporządzania opinii służbowych funkcjonariuszy” w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 28 lutego 2018 r. zrealizowanej w trybie zwykłym w Placówce Straży Granicznej w Dołhobrodach z siedzibą Dołhobrody 58 A, 22-220 Hanna, ujętej w Planie Kontroli Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej na 2018 r.¹ Kontrola została przeprowadzona na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej² (Dz. U. nr 185 poz. 1092), w terminie od 12 marca 2018 r. do 10 maja 2018 r. przez zespół kontrolerów w składzie³:

- 1) chor. szt. SG Karolina MARTYNIUK - IWKO – st. specjalista Wydziału Kontroli, upoważnienie nr 3/18 z dnia 12 marca 2018 r., kierownik zespołu kontrolerów;
- 2) chor. szt. SG Katarzyna STEĆ – st. specjalista Wydziału Kontroli, upoważnienie nr 4/18 z dnia 12 marca 2018 r.

Czynności kontrolne realizowano w wybranych dniach roboczych w terminie kontroli w pomieszczeniach Wydziału Kadr i Szkolenia oraz komórki ds. kontroli.⁴

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki kontrolowanej na stanowisku Komendanta Placówki Straży Granicznej w Dołhobrodach pełnili⁵:

- 1) od 01.12.2012 r. do 08.02.2013 r. – (p.o.) mjr SG Grzegorz NIEWIADOMSKI;
- 2) od 09.02.2013 r. do 14.03.2013 r. – (p.o.) kpt. SG Andrzej KUPRACZ;
- 3) od 15.03.2013 r. do 16.09.2016 r. – ppłk SG Piotr STUPKA;
- 4) od 17.09.2016 r. do 30.11.2016 r. – kpt. SG Andrzej KUPRACZ;
- 5) od 01.12.2016 do chwili obecnej – ppłk SG Zbigniew KOSZ.

Bezpośrednim przełożonym ww. był/jest Komendant Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej.

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w Książce kontroli Placówki Straży Granicznej w Dołhobrodach – Nr NA-DB/120/13, poz. 1/2018 str. 5/206.

¹ „Roczny plan kontroli przewidzianych do realizacji przez Wydział Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w 2018 r.”, z dnia 30.11.2017 r. (nr 20826/2017 z 30.11.2017 r.) - l.p. 1 planu. Kontrolę realizowano jednocześnie w trzech jednostkach organizacyjnych znajdujących się w terytorialnym zasięgu działania Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej.

² Zwana dalej ustawą o kontroli w administracji rządowej.

³ Akta kontroli, dowód nr 3-4.

⁴ Średni czas kontroli oraz przerwy w realizacji czynności kontrolnych zawiera notatka służbowa załączona do akt kontroli.

⁵ Akta kontroli, dowód nr 6 – dane Wydziału Kadr i Szkolenia.

I. Zakres kontroli.

Zakres kontroli związany był z potrzebą sprawdzenia poziomu prawidłowości oraz terminowości realizacji obowiązków wynikających z obowiązujących przepisów dotyczących opiniowania funkcjonariuszy Straży Granicznej.

Przedmiot kontroli obejmował:

- 1) sprawdzenie przyjętych rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych mających wpływ na przestrzeganie obowiązującego trybu okresowego opiniowania funkcjonariuszy;
- 2) terminowość sporządzania opinii służbowych;
- 3) poprawność i rzetelność danych zawartych w opiniach;
- 4) właściwość położonych w zakresie zapoznawania opiniowanych funkcjonariuszy z oceną ich służby i wydawania opinii służbowych oraz prawidłowość stosowania procedury odwoławczej.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2013 r. do 28 lutego 2018 r.

II. Cel kontroli.

Celem kontroli była ocena prawidłowości realizacji zadań związanych ze sporządzaniem opinii służbowych funkcjonariuszy w jednostce organizacyjnej znajdującej się w terytorialnym zasięgu działania Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej. Dodatkowo istniała potrzeba zebrania informacji zmierzających do doskonalenia działalności służbowej jednostki organizacyjnej w kontrolowanej tematyce, ujawnienia ewentualnych nieprawidłowości, przyczyn ich powstania, zakresu, skutków wraz z ustaleniem osób odpowiedzialnych za ich powstanie, a także sformułowania ewentualnych zaleceń zmierzających do ich usunięcia.

III. Ocena kontrolowanej działalności.

Czynności kontrolne realizowano stosując kryteria legalności, celowości i rzetelności. Kontrolę przeprowadzono w oparciu o dokumentację udostępnioną kontrolerom przez podmiot kontrolowany, Wydział Kadr i Szkolenia, zestawienia, przekazane informacje, wyjaśnienia oraz sporządzone wykazy i notatki służbowe.

Dla osiągnięcia zamierzonego celu kontroli, sprawdzeniu poddano 100% dokumentacji związanej z opiniowaniem, wykonanej w okresie objętym kontrolą. Kontrola objęła funkcjonariuszy jednostki kontrolowanej wg stanu na dzień 28.02.2018 r. Sprawdzeniu podlegały również dokumenty obejmujące przyjęte rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne m.in. wewnętrzny podział zadań, szczegółowe zakresy obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy kontrolowanej jednostki organizacyjnej.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o dokumentację znajdującą się w teczkach akt osobowych funkcjonariuszy, a uzyskane dane zostały porównane z ewidencyjną kadrą (dane systemu FT-Kadry 7).⁶

Kontrolą objęto także poziom i sposób sprawowania nadzoru służbowego nad realizacją zadań w zakresie objętym kontrolą.

Szczegółowy wykaz dokumentacji poddanej kontroli stanowi załącznik do akt kontroli.⁷

Ocenę końcową kontrolowanej działalności sporządzono w oparciu o wskazane powyżej kryteria okres i zakres kontroli, przyjęte mierniki oraz oceny cząstkowe przy uwzględnieniu charakteru, przyczyn i następstw stwierdzonych uchybień, na podstawie czterostopniowej skali ocen obejmującej: ocenę pozytywną, ocenę pozytywną z uchybieniami, pozytywną z nieprawidłowościami i negatywną.⁸

OGÓLNA OCENA (końcowa): na podstawie ustaleń dokonanych w ramach przeprowadzonych czynności kontrolnych uwzględniając kryterium legalności, celowości i rzetelności realizację zadań objętych zakresem kontroli oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami.**

⁶ Akta kontroli, dowód nr 7.

⁷ Akta kontroli, dowód nr 44.

⁸ Wprowadzenie do kontroli w administracji rządowej, Warszawa, marzec 2012 r., str. 62.

Ocena wyniku z ustaleń stanu faktycznego dokonanych, w znajdującej się w terytorialnym zasięgu działania Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej - Placówce Straży Granicznej kat. III w Dołhobrodach.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o *Straży Granicznej* - funkcjonariusz podlega okresowemu opiniowaniu służbowemu. Tryb okresowego opiniowania funkcjonariuszy oraz tryb wnoszenia i rozpatrywania odwołań od opinii służbowych, uwzględniający terminy i okoliczności powodujące sporządzanie opinii, kryteria, na podstawie których są sporządzane opinie, skalę ocen i przesłanki, które uwzględnia się w procesie opiniowania, właściwość przełożonych w zakresie wydawania i rozpatrywania odwołań od opinii, a także wzór kwestionariusza opinii służbowej zostały określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie *okresowego opiniowania funkcjonariuszy Straży Granicznej*.⁹

Ustalenia oraz oceny cząstkowe dotyczące poszczególnych obszarów objętych kontrolą, przedstawiono poniżej.

1) Rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne mające wpływ na przestrzeganie obowiązującego trybu okresowego opiniowania funkcjonariuszy.

W ramach czynności kontrolnych zespół kontrolerów dokonał weryfikacji rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych wypracowanych w jednostce kontrolowanej w celu przestrzegania obowiązującego trybu okresowego opiniowania funkcjonariuszy, w okresie objętym kontrolą - umocowanie/podstawy kompetencyjne – legalność.¹⁰

Zgodnie z § 3 ust. 2 zarządzenia nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016 r. w sprawie *utworzenia placówek i dywizjonów Straży Granicznej, określenia ich terytorialnego zasięgu działania, a także określenia szczegółowego zakresu zadań terenowych organów Straży Granicznej oraz organizacji komend oddziałów, placówek i dywizjonów*¹¹ – Komendanci placówek i dywizjonów wykonują swoje zadania przy pomocy podległych im urzędów, na podstawie i w sposób określony w ustawie oraz innych ustawach, przepisach wykonawczych do tych ustaw, (...) w zakresie ich właściwości, oraz w decyzjach, wytycznych, instrukcjach, poleceniach i zaleceniach właściwych komendantów oddziałów.¹² Do zadań Komendanta placówki należy również sprawowanie nadzoru nad realizacją obowiązków i uprawnień przez funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej, określonych w ich szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień.¹³

W przyjętym okresie kontroli, organizacja (zakres właściwości) oraz zadania poszczególnych komórek występujących w ramach struktury organizacyjnej jednostki kontrolowanej, znalazły odzwierciedlenie w ustalonym przez Komendanta PSG w Dołhobrodach „Wewnętrznym podziale zadań Placówki Straży Granicznej kat. III w Dołhobrodach” z dnia 25.09.2015 r.¹⁴ Dokument w swojej treści odnosił się do struktury organizacyjnej jednostki oraz właściwości osób funkcyjnych, w tym podległości struktur wymienionych w zarządzeniu nr 16 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie *organizacji i etatów jednostek organizacyjnych Straży Granicznej (ze zm.)*.¹⁵

W toku realizowanych czynności kontrolnych ustalono, że w ramach struktury organizacyjnej, w okresie objętym kontrolą, status bezpośrednich przełożonych uprawnionych do sporządzenia opinii służbowych posiadali:

⁹ (Dz.U. z 2002, nr 86, poz. 787, z późn. zm.) – Zwane dalej rozporządzeniem w sprawie opiniowania funkcjonariuszy SG. Z uwagi na okres objęty kontrolą, w trakcie realizowanych czynności kontrolnych pod uwagę wzięto stan prawny obowiązujący w poszczególnych okresach, ze szczególnym uwzględnieniem zmian legislacyjnych jakie nastąpiły w związku z wejściem w życie rozporządzeń zmieniających: z dnia 24.02.2014 (Dz.U. z 2014 r., poz. 285); z dnia 26.04.2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 659); z dnia 24.01.2018 r. (Dz.U. z 2018 r., 238).

¹⁰ Akta kontroli, dowód nr 43.

¹¹ (Dz. Urz. KGSG z 2016 r., poz. 108, ze zm.).

¹² Ustalono, że szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień kierownika jednostki kontrolowanej został określony w załączniku do decyzji nr 51 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie *określenia właściwości zastępców Komendanta Oddziału, głównego księgowego oraz wprowadzenia szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień zastępców Komendanta Oddziału, głównego księgowego, kierowników komórek organizacyjnych, komendantów placówek, rzeczownika prasowego, inspektora do spraw przeciwpożarowych WK, osób zatrudnionych w Zespole do spraw BHP/S WK, a także osób zajmujących stanowiska w zespole stanowisk samodzielnych (ze zm.)* - Załącznik nr 27 - zakres obowiązków Komendanta PSG w Dołhobrodach.

¹³ Zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 27 zarządzenia nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016 r. w sprawie *utworzenia placówek i dywizjonów Straży Granicznej, określenia ich terytorialnego zasięgu działania, a także określenia szczegółowego zakresu zadań terenowych organów Straży Granicznej oraz organizacji komend oddziałów, placówek i dywizjonów*.

¹⁴ Akta kontroli, dowód nr 9 - Dokument został zatwierdzony przez Komendanta NOSG w dniu 06.10.2015 r.

¹⁵ Akta kontroli, dowód nr 7 - wyciąg z etatu sporządzony przez Wydział Kadr i Szkolenia.

- 1) Komendant PSG w Dołhobrodach - w poszczególnych okresach wg danych zawartych na str. 1 – kierujący jednostką organizacyjną/przełożony wszystkich funkcjonariuszy w stosunku do funkcjonariuszy na stanowiskach samodzielnych¹⁶;
- 2) Zastępca Komendanta PSG w Dołhobrodach – wykonujący zadania specjalisty koordynatora referatu ds. przestępstw i wykroczeń;¹⁷
- 3) Kierownik zespołu służby granicznej – w stosunku do funkcjonariuszy zespołu służby granicznej.¹⁸

Czynności kontrolne wykazały, iż szczegółowe zakresy obowiązków i uprawnień ww. funkcjonariuszy były aktualne na dzień ich podpisania oraz zawierały ustalony zakres czynności odnoszący się do obowiązków i uprawnień będących przedmiotem kontroli.

Potwierdzono również, że w ramach przyjętych w jednostce kontrolowanej rozwiązań organizacyjnych mających wpływ na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania oraz bieżącej aktualizacji aplikacji FT-Kadry 7 Komendant Placówki SG w Dołhobrodach w okresie objętym kontrolą, zobowiązał upoważnionych funkcjonariuszy do aktualizacji systemu w zakresie posiadanych uprawnień m.in. opinii służbowych. Powyższe znalazło odzwierciedlenie w szczegółowych zakresach obowiązków osób odpowiedzialnych za obsługę przedmiotowej aplikacji, stanowiąc tym samym realizację Polecenia Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej nr NA-KS-1638/I/16 z dnia 27.10.2016 r.¹⁹

Prawidłowość realizacji czynności związanych z procesem opiniowania przez uprawnionych funkcjonariuszy jednostki organizacyjne, w tym zgodnie z zakresem wskazanym w rozporządzeniu w sprawie opiniowania funkcjonariuszy SG, został opisany i oceniony w pozostałych obszarach cząstkowych.

W ocenie zespołu kontrolerów, przyjęte w podmiocie kontrolowanym rozwiązania organizacyjne, pomimo stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości, których opis znajduje się w dalszej części wystąpienia, dają racjonalne zapewnienie, że przyjęte rozwiązania po wdrożeniu odpowiednich działań usprawniających oraz wzmocnieniu nadzoru służbowego, pozwolą zapewnić prawidłowość realizacji zadań w zakresie poddanym kontroli.

Z uwagi na kompletność przyjętych rozwiązań organizacyjnych, badany obszarze cząstkowym działalność jednostki kontrolowanej **oceniono pozytywnie**.

2) Terminowość sporządzania opinii służbowych oraz poprawność i rzetelność danych zawartych w opiniach.

Zespół kontrolerów dokonał sprawdzenia terminowości i prawidłowości wykonywania zadań związanych z realizacją obowiązku opiniowania funkcjonariuszy Placówki Straży Granicznej w Dołhobrodach na podstawie dokumentacji dotyczącej opiniowania 40 funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę w jednostce kontrolowanej na dzień 28 lutego 2018 r.²⁰

¹⁶ Zastępca Komendanta PSG; st. kontroler ds. logistycznych; st. kontroler ds. analizy ryzyka; st. kontroler ds. teleinformatycznych; asystent kancelarii ogólnej – pracownik cywilny.

¹⁷ W okresie objętym kontrolą zadania na stanowisku wykonywało trzech funkcjonariuszy w następujących okresach: 1) do 15.09.2016 r.; 2) od 01.10.2016 r. do 14.02.2018 r.; 3) od 15.02.2018 r. – do nadal.

¹⁸ Akta kontroli, dowód nr 9 -10 – Funkcję kierownika zespołu granicznego/zespołu służby granicznej w przyjętym okresie kontroli pełniło dwóch funkcjonariuszy tj.

- w okresie do 14.03.2016 r. Szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień z dnia 12.10.2015 r. nr 95/ZO/15: pkt 30) informowanie komendanta PSG o przypadających okresach opiniowania i mianowania na kolejne stopnie w korpusie osobowym (...);

- w okresie od 15.03.2016 r. do nadal - Szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień z dnia 21.02.2018 r. nr 34/ZO/18: Do obowiązków ww. należy m.in. pkt 36) systematyczne oraz bieżące wprowadzanie danych, w zakresie posiadanych uprawnień do systemu FT- Kadry 7: opinii służbowych, ewidencji nieobecności, raportów o zmianie adresu, urodzeniu dziecka, zawarciu związku małżeńskiego, zmianie dokumentu tożsamości; pkt 46) występowanie do Komendanta Placówki z wnioskami w zakresie pragmatyki dyscyplinarnej i opiniotwórczej wobec funkcjonariuszy zespołu służby granicznej; pkt 60) Terminowe opiniowanie funkcjonariuszy zespołu służby granicznej;

¹⁹ Akta kontroli dowód nr 10-11:

- Szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień Kierownika Zespołu Służby Granicznej z dnia 21.02.2018 r. nr 34/ZO/18 m.in. pkt 36) systematyczne oraz bieżące wprowadzanie danych, w zakresie posiadanych uprawnień do systemu FT- Kadry 7: opinii służbowych, ewidencji nieobecności, raportów o zmianie adresu, urodzeniu dziecka, zawarciu związku małżeńskiego, zmianie dokumentu tożsamości;

- Szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień starszego kontrolera ds. analizy ryzyka nr 23/ZO/17 z dnia 28.06.2017 r. m.in. pkt 64) systematyczne oraz bieżące wprowadzanie danych, w zakresie posiadanych uprawnień do systemu FT- Kadry 7: opinii służbowych, ewidencji nieobecności, raportów o zmianie adresu, urodzeniu dziecka, zawarciu związku małżeńskiego, zmianie dokumentu tożsamości;

²⁰ Akta kontroli, dowód nr 7 - zgodnie z wykazem WKiSZ z wyjątkiem opinii Kierownika podmiotu kontrolowanego oraz kontrolera Zespołu Służby Granicznej tj. funkcjonariuszki, która nie podlegała opiniowaniu w okresie objętym kontrolą z uwagi na przesunięcie terminu opiniowania.

Z uwagi na rodzaj dokumentacji objętej sprawdzeniem, czynności kontrolne realizowano w Wydziale Kadr i Szkolenia.²¹

Kontroli ostatecznie poddano 124 opinie służbowe sporządzone w okresie objętym kontrolą. Szczegółowe informacje w powyższym zakresie zawarto w wykazie załączonym do akt kontroli.²²

Na podstawie dokumentacji zawartej w teczkach akt osobowych funkcjonariuszy Placówki Straży Granicznej w Dołhobrodach stwierdzono, że wszyscy funkcjonariusze, którzy w okresie objętym kontrolą powinni zostać poddani procedurze opiniowania, zostali poddani opiniowaniu. W zależności od okoliczności powodujących konieczność opiniowania, funkcjonariusze w przyjętym okresie opiniowani byli co najmniej dwukrotnie.

Ustalono, że w przypadku 17 funkcjonariuszy w służbie przygotowawczej opinie służbowe w okresie objętym kontrolą należało sporządzić w trybie i terminach wynikających z § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie opiniowania funkcjonariuszy SG.²³ Czynności kontrolne przeprowadzone w powyższym zakresie wykazały 6 opinii sporządzonych po wymaganym terminie opiniowania funkcjonariuszy w okresie służby przygotowawczej:

- 1) Opinia kontrolera Zespołu Służby Granicznej nr 56/OS/16 z dnia **29.09.2016 r.** obejmująca okres 04.01.2016-06.09.2016 (§ 2 ust. 1 pkt 1 lit. b), termin sporządzenia której przypadał na dzień **06.09.2016 r.**²⁴
- 2) Opinia kontrolera Zespołu Służby Granicznej nr 11/OS/17 z dnia **26.04.2017 r.** obejmująca okres 02.06.2016-03.04.2017 (§ 2 ust. 1 pkt 1 c), termin sporządzenia której przypadał na dzień **03.04.2017 r.**²⁵
- 3) Opinia kontrolera Zespołu Służby Granicznej nr 6/OS/17 z dnia **25.01.2017 r.** obejmująca okres 16.08.2016-26.12.2016 (§ 2 ust. 1 pkt 1 lit. b), termin sporządzenia której przypadał na dzień **26.12.2016 r.**²⁶
- 4) Opinia kontrolera Zespołu Służby Granicznej nr 5/OS/17 z dnia **16.01.2017 r.** obejmująca okres 27.04.2016-26.12.2016 (§ 2 ust. 1 pkt 1 lit. b), termin sporządzenia której przypadał na dzień **26.12.2016 r.**²⁷
- 5) Opinia kontrolera Zespołu Służby Granicznej nr 57/OS/16 z dnia **29.09.2016 r.** obejmująca okres 04.01.2016-06.09.2016 (§ 2 ust. 1 pkt 1 lit. b), termin sporządzenia której przypadał na dzień **06.09.2016 r.**²⁸
- 6) Opinia kontrolera Zespołu Służby Granicznej nr 25/OS/17 z dnia **11.07.2016 r.** obejmująca okres 07.09.2016-08.07.2017 (§ 2 ust. 1 pkt 1 lit. c), termin sporządzenia której przypadał na dzień **06.07.2017 r.**²⁹

Odnosząc się do stwierdzonych i opisanych wyżej nieprawidłowości Kierownik Zespołu Służby Granicznej, który zadania bezpośredniego przełożonego na stanowisku wykonuje od 15.03.2016 r. wyjaśnił³⁰, że funkcjonariusz, którego dotyczy opinia wymieniona w pkt 1 do dnia 04.09.2016 r. przebywał na zwolnieniu lekarskim, a jego powrót do służby uzależniony był od wyników konsultacji lekarskich. Wskazał, że funkcjonariusz w dniu 5.09.2016 r. przedstawił kolejne zaświadczenie lekarskie informując, że stan jego zdrowia nie poprawił się na tyle, aby powrócić do służby, a w kolejnych rozmowach telefonicznych przekazał, że niebawem osobiście dostarczy kolejne zwolnienie lekarskie. W związku z faktem, iż termin sporządzenia opinii służbowej upłynął 06.09.2016 r., a nie był znany termin

²¹ Dokumentacja przechowywana w TAO funkcjonariuszy na podstawie § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie okresowego opiniowania funkcjonariuszy Straży Granicznej – ww. przepis został uchylony zarządzeniem zmieniającym z dnia 26.04.2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 659). Podstawa przechowywania w TAO opinii służbowych wynika z § 10 ust. 2 pkt 7 zarządzenia nr 55 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 14 maja 2007 r. w sprawie prowadzenia dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem służbowym funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.Urz. KGSG z 2007 r., Nr 5, poz. 51, z późn. zm.).

²² Akta kontroli, dowód nr 44.

²³ W okresie objętym kontrolą w brzmieniu § 2 ust. 1. Opinię służbową dotyczącą funkcjonariusza Straży Granicznej, zwanego dalej "funkcjonariuszem", sporządza się: 1) w okresie służby przygotowawczej - na 30 dni przed upływem każdego roku służby oraz przed mianowaniem na stałe (...). Natomiast od dnia 22.03.2014 r. w brzmieniu § 2 ust. 1. Opinię służbową dotyczącą funkcjonariusza Straży Granicznej, zwanego dalej "funkcjonariuszem", 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,

²⁴ Akta kontroli, dowód nr 13 – funkcjonariusz w służbie przygotowawczej od 06.10.2014 r. z opinią zapoznał się w dniu 31.09.2016 r.

²⁵ Akta kontroli, dowód nr 14 – funkcjonariusz w służbie przygotowawczej od 02.07.2017 r. z opinią zapoznał się w dniu 26.04.2017 r.

²⁶ Akta kontroli, dowód nr 15 – funkcjonariusz w służbie przygotowawczej od 26.12.2016 r. z opinią zapoznał się w dniu 31.01.2017 r.

²⁷ Akta kontroli, dowód nr 16 – funkcjonariusz w służbie przygotowawczej od 26.01.2015 r. z opinią zapoznał się w dniu 18.01.2016 r.

²⁸ Akta kontroli, dowód nr 17 – funkcjonariusz w służbie przygotowawczej od 06.10.2014 r. z opinią zapoznał się w dniu 29.09.2016 r.

²⁹ Akta kontroli, dowód nr 18 – funkcjonariusz w służbie przygotowawczej od 06.10.2014 r. z opinią zapoznał się w dniu 29.09.2016 r.

³⁰ Akta kontroli, dowód nr 25.

zakończenia leczenia funkcjonariusza, podjął decyzję o sporządzeniu opinii służbowej i zapoznaniu z nią funkcjonariusza w dniu jego przybycia do placówki w trakcie zwolnienia lekarskiego, na co zainteresowany wyraził zgodę.

W kwestii opinii wymienionej w pkt 2 Kierownik Zespołu Służby Granicznej, jako przyczynę sporządzenia opinii służbowej za okres 02.06.2016 r. do 03.04.2017 r. w dniu 26.04.2017 r. wskazał m.in. uczestnictwo opiniowanego funkcjonariusza w kursie doskonalącym w ośrodku szkolenia od dnia 09.04.2017 r. Dodał również, że do dnia 18.04.2017 r. przebywał na urlopie wypoczynkowym, co uniemożliwiało zapoznanie funkcjonariusza z opinią służbową. Fakt niezapoznania funkcjonariusza w pozostałym okresie od 03.04 do 26.04. ww. tłumaczył wykonywaniem przez opiniowanego obowiązków służbowych związanych z bezpośrednią ochroną granicy państwowej, co utrudniało przeprowadzenie procesu opiniowania w sposób rzetelny. Datę zapoznania z opinią tj. 26.04.2017 r. Kierownik Zespołu Służby Granicznej tłumaczył dniem szkoleniowym funkcjonariusza, podczas którego dokonano opiniowania. W zakresie stwierdzonych nieprawidłowości ww. zapewnił, że znany był mu fakt upływu terminu opiniowania funkcjonariusza w dniu 03.04.2017 r. na co wskazuje wyznaczenie tej daty w opinii jako daty granicznej dla okresu, który podlegał opiniowaniu. Dodał, że zaistniałe ówczesne okoliczności przedstawił telefonicznie osobie z Wydziału Kadr i Szkolenia NOSG zajmującej się opiniami służbowymi, która poinformowała, że w obecnej sytuacji istotnym jest zachowanie okresu zapoznania funkcjonariusza z opinią służbową zgodnie z art. 39 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej.

W zakresie terminu sporządzenia opinii służbowych wymienionych w pkt 3 i 4 Kierownik Zespołu Służby Granicznej wyjaśnił, że przyczyną sporządzenia opinii służbowej funkcjonariuszy w przypadku wymienionym w pkt 3 było między innymi uczestnictwo funkcjonariusza w kursie doskonalącym w ośrodku szkolenia w dniach 8-18.01.2017 r. W pozostałym okresie funkcjonariusz wyznaczony był wyłącznie do służby w bezpośredniej ochronie granicy państwowej z powodu licznych absencji chorobowych funkcjonariuszy placówki, co uniemożliwiało przeprowadzenie tego procesu rzetelnie, w jego obecności. W przedłożonych na potrzeby kontroli wyjaśnieniach ww. zapewnił jednocześnie, że fakt upływu terminu opiniowania w dniu 26.12.2016 r. był mu znany, na co wskazuje wyznaczenie tej daty w opinii jako daty granicznej dla okresu, który podlegał opiniowaniu. Kierownik Zespołu Służby Granicznej stwierdził dodatkowo, że bardzo zbliżone okoliczności zaszły przy sporządzaniu opinii służbowej funkcjonariuszy wymienionej w pkt 4 z dnia 16.01.2017 r, który to w okresie od 26.12.2016 planowany był wyłącznie do służby w bezpośredniej ochronie granicy państwowej z powodu licznych absencji innych funkcjonariuszy.

Tłumacząc brak terminowości w kontekście opinii wymienionych w pkt 5 i 6 Kierownik Zespołu Służby Granicznej poinformował, że w okresie od 04.09.2016 r. do 17.09.2016 r. odbywał szkolenie specjalistyczne w ośrodku szkolenia, co miało wpływ na późniejsze sporządzenia opinii służbowej funkcjonariusza za okres 04.01.2016 r. - 06.09.2016 r. Nadmienił, że okres urlopowy oraz inne absencje były przyczyną wyznaczania funkcjonariusza do zadań w bezpośredniej ochronie granicy państwowej także w przypadku opinii z dnia 11.07.2017 r. za okres od 07.09.2016 r. do 08.07.2017 r.

Podsumowując złożone wyjaśnienia oraz tłumacząc zaistniałe rozbieżności Kierownik Zespołu Służby Granicznej poinformował dodatkowo, że w przypadkach sporządzania opinii służbowych w terminie późniejszym, niż wynika to z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a); b); c) rozporządzenia MSWiA z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie okresowego opiniowania funkcjonariuszy Straży Granicznej ramy czasowe, w których funkcjonariusze byli opiniowani, były wyznaczane właściwie. Termin sporządzenia opinii we wszystkich wskazanych przypadkach był późniejszy, niż data końcowa ram czasowych, które obejmowały opinie nie z powodu świadomej ignorancji, niedbalstwa lub lekceważenia obowiązków służbowych, lecz z powodu zaistnienia okoliczności związanych z potrzebą realizacji innych ważnych obowiązków służbowych, zarówno przeze niego, jak i opiniowanych funkcjonariuszy, w szczególności w bezpośredniej ochronie granicy państwowej. Dodał, że w początkowym okresie objęcia stanowiska Kierownika Zespołu Służby Granicznej Placówki SG w Dołhobrodach, czyli bezpośredniego przełożonego funkcjonariuszy m.in. właściwego w sprawie sporządzania opinii służbowych konsultował z osobami z wydziału

Kadr i Szkolenia NOSG. W ocenie ww. zapis § 3 ust. 1. Rozporządzenia (...) wymienia przypadki, w których dokonuje się opiniowania przed upływem terminów, o których mowa w § 2, co sugerowałoby prawidłowość sporządzania opinii służbowych po upływie okresu, który ma być objęty opiniowaniem w przypadku niewystępowania wymienionych warunków, a jako istotne uznano zachowanie 14 - dniowego terminu od sporządzenia opinii służbowej do zapoznania funkcjonariusza zgodnie z art. 39 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej. W przedłożonych wyjaśnieniach poinformował, że w obecnej chwili akty prawne regulujące opiniowanie funkcjonariuszy SG są mu znane i czynności te realizują zgodnie z nimi oraz poradnikiem w sprawie opiniowania funkcjonariuszy.

Złożone przez Kierownika Zespołu Służby Granicznej Placówki SG w Dołhobrodach wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione przez zespół kontrolerów z uwagi na okoliczności, które były podstawą sporządzenia wymienionych wyżej opinii w okresie służby przygotowawczej wymienione w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a – c rozporządzenia w sprawie opiniowania funkcjonariuszy SG. Zespół kontrolerów nie podzielił również poglądu i interpretacji Kierownika Zespołu Służby Granicznej Placówki SG w Dołhobrodach wyrażonego w złożonych wyjaśnieniach w zakresie prawidłowości sporządzania opinii w służbie przygotowawczej po upływie okresów opiniowania określonych w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a – c rozporządzenia w sprawie opiniowania funkcjonariuszy SG. Wpływ na powyższe ma literalne brzmienie ww. przepisu i wskazanych w jego treści terminów odnoszących się do kolejnych lat służby przygotowawczej, w których kategorycznie zawarto sformułowanie „nie później niż do”, tym samym z zapisu omawianego przepisu wynika, że są to graniczne terminy na sporządzenie opinii służbowej funkcjonariusza w służbie przygotowawczej, których przekroczenie powoduje naruszenie zapisów aktu normatywnego. Za nieuzasadnione uznać należy zapoznawanie funkcjonariuszy z opinią służbową na zwolnieniu lekarskim lub podczas innej absencji służbie. Uwzględniając kryteria legalności, rzetelności i celowości stwierdzone odstępstwa zespół kontrolerów zakwalifikował w kategoriach nieprawidłowości. Należy stwierdzić, że główną przyczyną zaistnienia opisanych wyżej nieprawidłowości był brak precyzyjnego stosowania przepisów wynikających z obowiązującego rozporządzenia w sprawie opiniowania funkcjonariuszy Straży Granicznej. Odpowiedzialność za powyższe ponosi Kierownik Zespołu Służby Granicznej Placówki SG w Dołhobrodach, który był właściwym do sporządzenia opinii służbowych. Czynności kontrolne nie wykazały aby powyższe wywarło negatywny wpływ na działalność jednostki kontrolowanej w badanym zakresie lub na opiniowanych funkcjonariuszy w służbie przygotowawczej.

W toku dalszych czynności kontrolnych ustalono, że pozostałym 23 funkcjonariuszom w służbie stałej opinie służbowe w okresie objętym kontrolą sporządzane były w związku z upływem kolejnych 3 lub 5 lat służby – na podstawie § 2 ust. 1 pkt 2 lit. a rozporządzenia w sprawie opiniowania funkcjonariuszy SG.

Zaznaczyć należy, iż ustalając okresy poddawane opiniowaniu, co do zasady uwzględniano czas następujący bezpośrednio po okresie poddanym ocenie w poprzedniej opinii służbowej. Przyjmuje się, że wszystkie opinie wydane na podstawie rozporządzenia są opiniami służbowymi i mają jednakowy status, niezależnie od okoliczności ich sporządzenia. W związku z tym okresy podlegające opiniowaniu nie mogą się pokrywać.³¹

Podczas badania powyższego obszaru, zespół kontrolerów w czterech przypadkach stwierdził, że podmiot sporządzający opinię wyznaczając termin kolejnego opiniowania nie uwzględnił ostatniej opinii służbowej, która była wykonana w związku z wystąpieniem okoliczności uzasadniającej skrócenie okresu opiniowania (tzw. opinii awansowej). W treści opinii wskazywano opiniowane okresy, które stanowiły bezpośrednią kontynuację terminu opinii sporządzanej w trybie § 2 ust. 1 pkt 2 lit. a rozporządzenia w sprawie opiniowania funkcjonariuszy SG, bez uwzględniania opinii sporządzanych w tzw. międzyczasie. Powyższe

³¹ Zgodnie z opinią Rady Prawnego NOSG z dnia 8.10.2015 r. oraz wytycznymi zawartymi w Poradniku dotyczącym okresowego opiniowania funkcjonariuszy Straży Granicznej, zatwierdzonym przez Komendanta Głównego Straży Granicznej w dniu 27 marca 2017 r. Wyjątek stanowi opinia sporządzona na okoliczność przedterminowego zatarcia kary dyscyplinarnej (§ 3 ust. 1 pkt 3), która nie podlega włączeniu do teczek akt osobowych.

doprowadziło do sytuacji, iż okresy podlegające ocenie zostały w pewnym sensie powielone. Uchybienia stwierdzono w nw. opiniach³²:

- 1) Opinia st. kontrolera Zespołu Służby Granicznej nr 50/OS/15 z dnia 09.07.2015 r. obejmująca okres **21.11.2012**-08.07.2015 (§ 3 ust. 1 pkt 2) oraz kolejna opinia nr 112/OS/15 z dnia 25.11.2015 r. za okres **21.11.2012**-21.11.2015 (§ 2 ust. 1 pkt 2a), w której okres opiniowania prawie w całości został wcześniej poddany ocenie.
- 2) Opinia st. kontrolera Zespołu Służby Granicznej nr 53/OS/15 z dnia 09.07.2015 r. obejmująca okres **04.12.2012**-07.07.2015 (§ 3 ust. 1 pkt 2) oraz kolejna opinia nr 114/OS/15 z dnia 25.11.2015 r. za okres **04.12.2012**-04.12.2015 (§ 2 ust. 1 pkt 2a), w której okres opiniowania prawie w całości został wcześniej poddany ocenie.
- 3) Opinia st. kontrolera Zespołu Służby Granicznej nr 29/OS/13 z dnia 23.09.2013 r. obejmująca okres **08.08.2012**-10.09.2013 (§ 3 ust. 1 pkt 2) oraz:
 - a) kolejna opinia nr 24/OS/15 z dnia 20.04.2015 r. za okres **10.09.2013** -10.04.2015 (§ 3 ust. 1 pkt 2),
 - b) a także następną opinią nr 99/OS/15 z dnia 20.08.2015 r. za okres **07.08.2012**-07.08.2015 (okresowa § 2 ust. 1 pkt 2 lit. a),
- w których okres opiniowania prawie w całości został wcześniej poddany ocenie.

Przedmiotowe opinie zostały sporządzone przez Kierownika Zespołu Służby Granicznej (na stanowisku do 14.03.2016 r.). W trakcie czynności kontrolnych zaistniała potrzeba odebrania wyjaśnień od funkcjonariusza, który w okresie objętym kontrolą zajmował stanowisko Kierownika Zespołu Granicznego Placówki Straży Granicznej w Dołhobrodach. Z informacji uzyskanych przez zespół kontrolerów wynika, że ww. w terminie realizacji kontroli przebywał na długotrwałej absencji od 31.03.2017 r. do 17.05.2018 r. Z uwagi na zaistniałe okoliczności oraz fakt indywidualnej odpowiedzialności funkcjonariusza w zakresie ciążących na nim obowiązków, odstąpiono od odebrania wyjaśnień obejmujących stwierdzone w trakcie czynności kontrolnych uchybienia o charakterze formalnym, które ostatecznie nie wywarły negatywnego wpływu w działalności podmiotu kontrolowanego w badanym zakresie.³³

Wpływ na zastosowaną kwalifikację ma fakt, że jednolite reguły w powyższym zakresie w Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej zostały wdrożone dopiero wytycznymi Naczelnika Wydziału Kadr i Szkolenia z dnia 01.12.2015 r.³⁴, a następnie wytycznymi zawartymi w Poradniku dotyczącym okresowego opiniowania funkcjonariuszy Straży Granicznej, zatwierdzonym przez Komendanta Głównego Straży Granicznej w dniu 27.03.2017 r. W tym miejscu warto podkreślić, że zespół kontrolerów nie wykluczył w sposób kategoriyczny, że okresy opiniowania mogą w wyjątkowych sytuacjach być powielone. Znaczenie w powyższym zakresie ma w szczególności treść § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie opiniowania funkcjonariuszy SG, w którym wskazano, że 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, a przy obliczaniu terminów sporządzania opinii służbowej nie uwzględnia się opiniowania w przypadku, o którym mowa w § 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie opiniowania funkcjonariuszy SG. Tym samym decyzja w zakresie obliczania terminu leży w gestii sporządzającego opinię. Poczynione przez zespół kontrolerów ustalenia wykazały, że opinie sporządzone w okresach następujących po wdrożeniu jednolitych zasad postępowania zgodnych z wymienionymi wyżej wytycznymi wyeliminowały zjawisko podwójnego opiniowania tych samych okresów.

Funkcjonariusze w okresie objętym kontrolą opiniowani byli również przed upływem okresów, o których mowa w § 2 rozporządzenia. Z analizy dokumentacji wynika, że przypadki sporządzenia opinii przed upływem okresów, o których mowa w § 2 zostały uzasadnione okolicznościami wynikającymi w szczególności z § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie opiniowania funkcjonariuszy SG tj. w celu ustalenia, czy funkcjonariusz spełnia warunki do minowania na wyższy stopień Straży Granicznej.

W zakresie badanego obszaru terminowości, potwierdzono dodatkowo, że sporządzenie opinii w okresie od 22.03.2014 r. w przypadkach ustalenia czy funkcjonariusz spełnia warunki

³² Akta kontroli, dowód nr 29-35.

³³ Akta kontroli, dowód nr 26 - Aktualnie funkcjonariusz pełni służbę w Placówce Straży Granicznej w Lublinie.

³⁴ Fax nr KS/2368/I/15 z dnia 01.12.2015 r.

do mianowania na wyższy stopień, dokonywano w wymaganym przepisami rozporządzenia zmieniającego terminie tj. nie później niż na 120 dni przed najbliższym możliwym terminem mianowania funkcjonariusza na wyższy stopień na podstawie art. 56 ustawy.³⁵ Poddana kontroli dokumentacja wykazała również opinie sporządzone z uzasadnionym przesunięciem okresów opiniowania, o których mowa w § 2 rozporządzenia z uwagi na okoliczności, o których mowa w § 2 ust. 3 pkt 2³⁶; § 2 ust. 3 pkt 2 i 2b³⁷; § 2 ust. 3 pkt 9³⁸ rozporządzenia w sprawie opiniowania funkcjonariuszy SG. Powody przesunięcia terminu opiniowania w każdym ze wspomnianych przypadków były ujmowane w części V opinii służbowej lub dokumentowane w formie pisma informującego o przyczynach uzasadniających przesunięcie terminu.

W obszarze poprawności i rzetelności danych zawartych w sporządzonych opiniach służbowych stwierdzono, iż w skontrolowanych opiniach dane personalne opiniowanych funkcjonariuszy były poprawne. Informacje dotyczące zakresu obowiązków i uprawnień były spójne z treścią szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy. Opinie w większości zawierały również dane o zrealizowanych w opiniowanym okresie szkoleniach oraz szczegółowy opis w części odnoszącej się do wykształcenia, kwalifikacji zawodowych, uprawnień specjalistycznych, posiadanych umiejętności. Podczas opiniowania stosowano aktualny kwestionariusz opinii służbowej zgodny z rozporządzeniem, w którym uwzględniono zmiany wprowadzone rozporządzeniem zmieniającym wprowadzonym w życie z dniem 22.03.2014 r.³⁹

Przy ustalaniu poprawności i rzetelności danych opinii służbowych stwierdzono przypadek wpisania w opinii służbowej funkcjonariusza w służbie przygotowawczej tj. kontrolera zespołu służby granicznej nr 34/OS/16 z dnia 02.06.2016 r. za okres 28.09.2015 do 01.06.2016, niewłaściwej podstawy prawnej opiniowania tj. został powołany przepis § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a zamiast § 2 ust. 1 pkt 1 lit. b.⁴⁰

Odnosząc się do powyższego Kierownik Zespołu Służby Granicznej, który zadania bezpośredniego przełożonego na stanowisku wykonuje od 15.03.2016 r. wyjaśnił, że wpisana w opinii służbowej funkcjonariusza z dnia 02.06.2016 r. podstawa prawna wynikała z niezauważonej omyłki literowej. Opinia służbowa w związku z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a) została sporządzona w terminie wcześniejszym, natomiast rzeczywistą podstawą sporządzenia opinii z dnia 02.06.2016 r. był § 2 ust. 1 pkt 1 lit. b) rozporządzenia w sprawie opiniowania funkcjonariuszy SG.

Z uwagi na właściwie ustalony okres opiniowania oraz zachowanie terminu sporządzenia opinii służbowej funkcjonariusza powyższe zakwalifikowano w kategoriach omyłki pisarskiej.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że oceny sposobu wykonywania przez opiniowanych funkcjonariuszy zadań służbowych we wszystkich przypadkach dokonano wg kryteriów określonych w § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie opiniowania funkcjonariuszy SG. Szczegółowa analiza dokumentacji wykazała, że stosowane w niektórych opiniach oceny opisowe były szablonowe dla różnych funkcjonariuszy stosowano także identyczne zapisy w kwestionariuszu opinii w części dotyczącej „oceny sposobu wykonywania zadań służbowych” przy jednoczesnym zastosowaniu różnych ocen w literowej skali uzdolnień w kolejnym punkcie.⁴¹ W opisywanym zakresie widzi się potrzebę zachowania spójności i transparentności oceniania. W ocenie zespołu kontrolerów stwierdzone odstępstwa mieszczą się w kategorii

³⁵ Data wejścia w życie § 3a rozporządzenia zmieniającego z dnia 24.02.2014 (Dz.U. z 2014 r., poz. 285).

³⁶ Akt kontroli, dowód nr 22, 27-28- opinia z dnia 02.04.2013 r. za okres: 02.10.2009-02.04.2013 (okresowa) – okres opiniowania przypadał na dzień 02.10.2012 (opinia za okres 3 lata i 6 miesięcy) oraz opinia: z dnia: 06.10.2016 za okres 02.04.2013 -01.10.2016 (§ 2 ust. 1 pkt 2 a) - okres opiniowania przypadał na dzień 03.04.2016 (opinia za okres 3 lata i 6 miesięcy).

³⁷ Akta kontroli, dowód nr 24 - Pismo fax nr 1863/17 z dnia 19.10.2017 r. z informacją uzasadniającą przesunięcie terminu opiniowania funkcjonariusza.

³⁸ Akta kontroli, dowód nr 23.– opinia nr 36/OS/16 z dnia 24.06.2016 r. za okres 04.12.2012-24.06.2016 .

³⁹ Rozporządzenie MSWiA z dnia 24.02.2014 zmieniające rozporządzenie w sprawie okresowego opiniowania funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. z 2014 r., poz. 285) - § 1 pkt 5 w załączniku do rozporządzenia:

a) w części I wyrazy: "okoliczności wystawienia opinii (okresowa, awans itp.)" zastępuje się wyrazami: "okoliczności sporządzenia opinii (powołać właściwy przepis rozporządzenia)",

b) w części V wyrazy: "- skierować na kurs doskonalenia zawodowego (do szkoły), - awansować w stopniu Straży Granicznej, - podwyższyć uposażenie itp." zastępuje się wyrazami: "- skierować na kurs doskonalenia zawodowego (do szkoły), - mianować na wyższy stopień służbowy, - nie mianować na wyższy stopień służbowy w najbliższym terminie mianowania, - podwyższyć uposażenie itp."

Zmiany weszły w życie z dniem 22.03.2014 r.

⁴⁰ Akta kontroli, dowód nr 36.

⁴¹ Akta kontroli, dowód nr 37-42- przykłady.

uchybień o charakterze formalnym nie wywierając negatywnego wpływu na działalność jednostki w kontrolowanym zakresie.

Czynności kontrolne przeprowadzone w pozostałym zakresie potwierdziły, że poddane kontroli dokumenty w postaci opinii służbowych pozostałych funkcjonariuszy były sporządzone poprawnie. Badany obszar cząstkowy z uwagi na stwierdzone odstępstwa od stanu pożądanego, zgodnie z przyjętym miernikiem i kryteriami kontroli oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

3) Właściwość przełożonych w zakresie sporządzania i zapoznawania opiniowanych funkcjonariuszy z oceną ich służby i wydawania opinii służbowych oraz prawidłowość stosowania procedury odwoławczej.

W ramach badanego obszaru sprawdzeniu podlegał proces opiniowania służbowego, na który składały się takie elementy jak rozmowa z opiniowanym, właściwość przełożonego do sporządzenia opinii, zapoznania z opinią, w tym dopilnowanie dostarczenia dokumentacji do teczek akt osobowych.⁴²

Właściwość przełożonych w zakresie sporządzania opinii służbowych została określona w § 5 rozporządzenia w sprawie opiniowania funkcjonariuszy SG. Wspomniany przepis wśród podmiotów uprawnionych do sporządzania opinii służbowych określa, iż właściwym do sporządzenia opinii służbowej jest osoba zajmująca stanowisko kierownicze bezpośrednio wyższe od stanowiska zajmowanego przez funkcjonariusza podlegającego opiniowaniu, poczynając od stanowiska dowódcy plutonu (równorzędnego), której rozporządzenie nadaje status "bepośredniego przełożonego".

W wyniku analizy poddanych kontroli 124 opinii służbowych potwierdzono, że wszystkie opinie zostały sporządzone przez przełożonych zgodnie z ich właściwością.

Zgodnie z zapisem § 6 rozporządzenia w sprawie opiniowania funkcjonariuszy SG w trakcie sporządzania opinii służbowej bezpośredni przełożony przeprowadza z opiniowanym rozmowę, podczas której dokonuje oceny jego służby oraz wysłuchuje stanowiska opiniowanego w tej sprawie. Na potrzeby prowadzonej kontroli ustalono, że w Placówce Straży Granicznej w Dołhobrodach w trakcie sporządzania opinii służbowych obowiązek formalno – prawny przeprowadzenia rozmowy realizowany był przez funkcjonariuszy posiadających status bezpośrednich przełożonych uprawnionych do sporządzania opinii służbowych w okresie objętym kontrolą. Z informacji uzyskanych w trakcie czynności kontrolnych od funkcjonariusza pełniącego aktualnie funkcję Kierownika Zespołu Służby Granicznej wynika, że realizacja omawianego obowiązku realizowana była/jest w oparciu o wskazówki zawarte w „Poradniku dotyczącym okresowego opiniowania funkcjonariuszy Straży Granicznej” zaakceptowanym przez Komendanta Głównego Straży Granicznej w dniu 27.03.2017 r. W przesłanej informacji ww. dodatkowo stwierdził, że sytuacją optymalną jest, gdy proces opiniowania może rozpocząć się i zakończyć jednego dnia. Z uwagi na dynamiczny charakter służby, potrzebą pilnej realizacji odrębnych obowiązków czy też inne czynniki zewnętrzne zdarza się, że proces ten, aby mógł zostać przeprowadzony rzetelnie, musi zostać rozłożony na kilka etapów. Dodał także, że przy opiniowaniu funkcjonariuszom każdorazowo umożliwia się wyrażenie własnego zdania na temat wykonywanych głównych obowiązków służbowych, wypowiedzenie się do trudności jakie napotkali w trakcie ich realizacji, wskazanie swoich mocnych i słabych stron oraz kierunku rozwoju zawodowego i potrzeb szkoleniowych jeszcze przed sporządzeniem opinii służbowej. Po dokonaniu oceny i zawarciu tych informacji w opinii służbowej funkcjonariusze zapoznają się z dokumentem, kiedy to mają możliwość zajęcia stanowiska co do treści sporządzonej opinii. Omawiane są ostatecznie zawarte w opinii zapisy oraz przedstawiane propozycje wniosków na temat dalszego rozwoju zawodowego.⁴³

Kontrola wykazała, że we wszystkich poddanych kontroli formularzach opinii służbowych widniały wpisy opiniowanych funkcjonariuszy świadczących o przekazaniu im kwestionariusza opinii służbowej w celu zajęcia stanowiska w zakresie treści opinii (po dokonaniu oceny i określeniu wniosków i po rozmowie z opiniowanym). Ponadto każda poddana kontroli opinia zawierała podpis opiniującego jako sporządzającego opinię oraz

⁴² Akta kontroli, dowód nr 44.

⁴³ Akta kontroli, dowód nr 25.

opiniowanego funkcjonariusza, który potwierdzał fakt zapoznania się z treścią opinii służbowej oraz pouczenie o prawie do wniesienia odwołania. Nie stwierdzono wpisów świadczących o zgłoszeniu uwag do treści opinii służbowych.

W zakresie terminowości zapoznawania funkcjonariuszy z treścią sporządzonych opinii służbowych, stwierdzono trzy przypadki zapoznania funkcjonariuszy z opinią służbową z przekroczenia terminu 14 dni od daty jej sporządzenia wynikającego z art. 39 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej oraz z § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie opiniowania funkcjonariuszy SG.

- 1) Opinia kontrolera Zespołu Służby Granicznej nr 23/OS/16 z dnia **26.04.2016 r.** obejmująca okres 26.01.2015-26.04.2016 (§ 2 ust. 1 pkt 1 lit. a), z którą funkcjonariusz zapoznał się w dniu **14.05.2016 r.**;
- 2) Opinia kontrolera Zespołu Służby Granicznej nr 24/OS/16 z dnia **26.04.2016 r.** obejmująca okres 26.01.2015-26.04.2016 (§ 2 ust. 1 pkt 1 lit. a), z którą funkcjonariusz zapoznał się w dniu **14.05.2016 r.**;
- 3) Opinia kontrolera Zespołu Służby Granicznej nr 25/OS/16 z dnia **26.04.2016 r.** obejmująca okres 26.01.2015-26.04.2016 (§ 2 ust. 1 pkt 1 lit. a), z którą funkcjonariusz zapoznał się w dniu **14.05.2016 r.**

Odpowiedzialny w powyższym zakresie Kierownik Zespołu Służby Granicznej jako sporządzający opinie służbowe wyjaśnił, że funkcjonariusze, których opinie dotyczą zostali zapoznani z opiniami po ustawowym terminie 14 dni, gdyż w okresie od 26-29.04.2016 r. przebywał na kursie doskonalącym w ośrodku szkolenia, a następnie w okresie 05-12.05.2016 r. na urlopie wypoczynkowym. Wskazał dodatkowo, że opiniowany funkcjonariusz, którego dotyczy opinia nr 25/OS/16 z dnia 26.04.2015 r. przebywał do 02.05.2016 r. na urlopie wypoczynkowym, a pozostali funkcjonariusze realizowali wyłącznie zadania w bezpośredniej ochronie granicy państwowej w związku z absencjami innych funkcjonariuszy i potrzebą zabezpieczenia ochranianego odcinka granicy państwowej. W ocenie ww. z uwagi na wrażliwość danych zawartych w opiniach niestosownym jest udostępnianie tych dokumentów osobom postronnym w celu przekazania osobom zainteresowanym – powinno się to odbywać bezpośrednio w obecności opiniowanego i opiniującego. Dlatego też, wszyscy funkcjonariusze zostali zapoznani z opiniami służbowymi w najbliższym możliwym terminie, po ustąpieniu wymienionych okoliczności.⁴⁴

Wyjaśnienia Kierownika Zespołu Służby Granicznej podobnie jak wcześniej nie mogą zostać uznane za wystarczające przez zespół kontrolerów z uwagi na okoliczności, które były podstawą sporządzenia wymienionych wyżej opinii tj. § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia w sprawie opiniowania funkcjonariuszy SG, z którego wynika, że przedmiotowe opinie w każdym z wymienionych przypadków należało sporządzić w okresie służby przygotowawczej nie później niż do 90 dnia po upływie pierwszego roku służby. Ustalono, że opiniowani funkcjonariusze rozpoczęli służbę od dnia 26.01.2015 r. tym samym data sporządzenia opinii z dniem 26.04.2016 r. była datą graniczą, której upływ powodowałby kolejne naruszenia. Na podstawie analizy list obecności zespół kontrolerów ustalił, że zarówno opiniujący jak i opiniowani byli obecni w służbie w terminach umożliwiających zarówno wcześniejsze sporządzenie jak i zapoznanie z treścią opinii służbowych w wymaganym przepisami terminie. Obecne regulacje w sytuacji np. długotrwałej nieobecności przełożonego sporządzającego opinię, nie wykluczają także możliwości zapoznania funkcjonariusza ze sporządzoną opinią (wypełnioną i podpisaną) np. przez wyższego przełożonego.

Powyższe zespół kontrolerów zakwalifikował w kategoriach nieprawidłowości powodujących naruszenie obowiązku wynikającego z art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej oraz z § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie opiniowania funkcjonariuszy SG, za które odpowiedzialność ponosi Kierownik Zespołu Służby Granicznej Placówki Straży Granicznej w Dołhobrodach. Zgodnie z przyjętym miernikiem oraz kryteriami kontroli stwierdzone nieprawidłowości mają decydujący wpływ na ocenę zastosowaną w badanym obszarze cząstkowym.

W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadku odmowy podpisania opinii

⁴⁴ Akta kontroli, dowód nr 19-21.

służbowej przez opiniowanego lub odwołania się funkcjonariusza jednostki organizacyjnej od treści opinii służbowej. W oparciu o dokumentację zgromadzoną w TAO w Wydziale Kadr i Szkolenia ustalono, że wszystkie opinie służbowe poddane kontroli zostały włączone do akt osobowych opiniowanych funkcjonariuszy.

O stwierdzonych w powyższym zakresie uwagach informowano kierownika jednostki kontrolowanej.⁴⁵

Zgodnie z przyjętym miernikiem oraz w oparciu o kryteria kontroli, badany obszar oceniono **negatywnie**.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości, których opis znajduje się w niniejszym dokumencie stanowią działania nieprawidłowe, jednak nie skutkują nieważnością sporządzonych opinii służbowych. Charakter dokumentacji nie pozwala na dokonanie ewentualnych korekt. W celu zapewnienia prawidłowości realizacji zadań w kontrolowanym zakresie, wymaganym staje się więc wdrożenie mechanizmów usprawniających oraz wzmocnienia nadzoru służbowego.

IV. Zalecenia i wnioski pokontrolne:

W celu wyeliminowania przyczyn stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości oraz zapobieżenia ich powstaniu w przyszłości, polecam:

- 1) Bezwzględnie przestrzegać terminów i okresów opiniowania funkcjonariuszy w służbie przygotowawczej i stałej określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie okresowego opiniowania funkcjonariuszy Straży Granicznej.
- 2) Przestrzegać obowiązku terminowego zapoznawania opiniowanych funkcjonariuszy z treścią sporządzonych przez właściwych przełożonych opinii służbowych.
- 3) Rzetelnie sporządzać opinie służbowe, stosując jasne kryteria oceny zawarte w kwestionariuszu opinii służbowej, w tym zachować spójność ocen punktowych z ocenami opisowymi.
- 4) W działalności służbowej wykorzystywać rekomendacje zawarte w „Poradniku dotyczącym okresowego opiniowania funkcjonariuszy Straży Granicznej” oraz wytyczne i polecenia komórki kadrowej.
- 5) Ustalenia kontroli zawarte w niniejszym wystąpieniu wykorzystać w bieżącej działalności służbowej w ramach sprawowanego nadzoru służbowego.

V. Informację o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia należy przedłożyć w terminie 30 dni od otrzymania niniejszego dokumentu, za pośrednictwem Naczelnika Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej.

VI. Zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

VII. Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których egzemplarz nr 1 jest przeznaczony dla kierownika jednostki kontrolowanej.

KOMENDANT
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
im. 27 Wołyńskiej Dywizji AK

.....
pplk SG Janusz KORKOSZ
podpis kierownika jednostki kontrolującej

Wykonano w 2 egzemplarzach

Egz. nr 1 – Komendant PSG w Dołhobrodach

Egz. nr 2 – aa.

Sporządził i wykonał: zespół kontrolerów, tel. 6655127

Dnia 10.07.2018 r.

⁴⁵ W formie wykazu przesłanego za pośrednictwem poczty wewnętrznej.

NACZELNIK
Wydziału Kontroli
Oddziału Nadbużańskiego
Straży Granicznej
im. 27 Wołyńskiej Dywizji AK
pplk SG Janusz KORKOSZ