

KG-NK-333.../III/16

Egz. pojedynczy

Z A T W I E R D Z A M

Komendant Główny Straży Granicznej
Pan mjr SG Marek ŁAPIŃSKI

I N F O R M A C J A

o wynikach kontroli sygn. 26/UK/U/IKiAW/III/15 i 40/UK/U/IKiAW/III/15.

W związku z przeprowadzeniem w 2015 r. kontroli w tym samym zakresie na temat *Wykorzystywanie możliwości motywacyjnych w stosunku do funkcjonariuszy SG w oparciu o przepisy ustawy o Straży Granicznej w dwóch podmiotach (Podlaskim Oddziale SG¹, oraz Centrum Szkolenia SG²) sporządzono – na podstawie art. 56 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej³ oraz § 44 Wytycznych w zakresie zasad i trybu przeprowadzania kontroli w urzędach obsługujących organy lub w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych, stanowiących załącznik do decyzji nr 65 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 maja 2012 r.⁴ – informację o wynikach przedmiotowych kontroli.*

I. Cel i zakres kontroli.

Celem kontroli była ocena w jakim stopniu oraz w jaki sposób wobec funkcjonariuszy wykorzystywano możliwości motywacyjne przewidziane w ustawie o Straży Granicznej (wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych), a także czy przyjęte w tym zakresie rozwiązania były obiektywne i transparentne.

Przedmiotem kontroli było:

- 1) stosowanie ogólnie obowiązujących przepisów prawa w zakresie wykorzystywania możliwości motywacyjnych,
- 2) przyjęcie oraz stosowanie wewnętrznych przepisów i zaleceń w zakresie wykorzystywania możliwości motywacyjnych,

¹ Dalej POSG.

² Dalej CSSG.

³ Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

⁴ Dz. Urz. MSW z 2012 r., poz. 43, z późn. zm.

3) organizacja i dokumentowanie realizacji zadań w zakresie wykorzystywania możliwości motywacyjnych,

4) wykorzystywanie płacowych i pozapłacowych możliwości motywacyjnych.

Kontrolę przeprowadzono z zastosowaniem kryterium legalności, celowości oraz rzetelności, w oparciu o analizę: przepisów prawa, wewnętrznych zaleceń i aktów organizacyjnych, posiadanej i przedłożonej przez kontrolowanych dokumentacji służbowej, a także złożonych w tej sprawie wyjaśnień. Ponadto w ramach tych czynności przeprowadzono anonimową ankietę⁵ (wybrane jednostki organizacyjne i wewnętrzne komórki organizacyjne). Jednocześnie do kierownictwa tych jednostek/komórek organizacyjnych skierowano pytania otwarte⁶. Wyniki przeprowadzonego badania ankietowego oraz informacje zawarte w uzyskanych odpowiedziach na pytania otwarte zostały wzięte pod uwagę przy formułowaniu oceny kontrolowanej działalności.

II. Ustalenia z kontroli (kompleksowo w wszystkich kontrolach).

1) w zakresie stosowania przepisów prawa:

- a) sporządzane wnioski o zastosowanie instrumentów motywacyjnych były, co do zasady, prawidłowe pod względem podstaw prawnych i zgodne z wymaganym wzorem (o ile taki został określony w przepisach prawa). Uchybienia stwierdzono w zakresie wypełniania przez nie kryteriów uzasadniających udzielenie danego wyróżnienia lub podwyższenia dodatku funkcyjnego/służbowego (literalnie nie odnosiły się do żadnego z określonych w przepisach prawa kryteriów, lub były stosowane zamiennie);
- b) stosowane podstawy prawne w rozkazach personalnych były generalnie prawidłowe. Stwierdzone w tym zakresie uchybienia miały zasadniczo wyłącznie formalny charakter i dotyczyły w szczególności: niewłaściwej podstawy prawnej wskazującej na inne wyróżnienie/innego przełożonego (pochwała, pochwała w rozkazie, urlop krótkoterminowy); nieaktualnej podstawy prawnej w rozkazach o przyznaniu nagrody uznaniowej; niewystarczającej lub rozszerzającej podstawy prawnej w przypadku wyróżnień. Z podstawy prawnej rozkazów personalnych o podwyższeniu dodatków funkcyjnych/służbowych nie wynikało, czy są one wydawane z urzędu, czy też na wniosek przełożonego. Ponadto stwierdzono niewystarczającą i rozbieżną w poszczególnych jednostkach ustawową podstawę prawną rozkazów o podwyższeniu dodatków (art. 108 ust. 1 pkt 3 (dodatek funkcyjny) lub pkt 4 (dodatek służbowy)/ art. 110 ust. 1 ustawy o *Straży Granicznej*);

⁵ W ankiecie poproszono o informacje na temat znajomości poszczególnych instrumentów motywacyjnych i kryteriów ich stosowania oraz ocenę (w skali 1-5) przejrzystości i obiektywności kryteriów, sprawiedliwości stosowania motywatorów oraz skali stosowania pozapłacowych instrumentów motywacyjnych.

⁶ Pytania dotyczyły oceny przez wspomnianych kierowników sposobu i zakresu wykorzystywania możliwości motywacyjnych, kryteriów ich udzielania oraz skali wykorzystywania w tym zakresie pozapłacowych instrumentów.

- c) w jednej z jednostek stwierdzono powszechne wnioskowanie i udzielanie wyróżnień nagrodą pieniężną w formie zbiorczej. Dotyczyło to również przyznawania nagród uznaniowych (wydawane rozkazy były również, poza incydentalnymi przypadkami, sporządzane w formie zbiorczej – co było niezgodne z przepisami i stanowiło formalne uchybienie).
- 2) w zakresie przyjęcia oraz stosowania wewnętrznych przepisów i zaleceń:
- a) w przypadku wydania (zróżnicowana praktyka w poszczególnych jednostkach) wewnętrzne zalecenia co do zasady uwzględniały (nie wykraczały poza) przepisy prawa oraz korespondowały z wytycznymi Komendanta Głównego SG (właściwych komórek organizacyjnych KGSG);
- b) w jednej z jednostek stwierdzono jednak wprowadzenie wewnętrznymi zaleceniami dodatkowych, wykraczających poza przepisy prawa, negatywnych przesłanek dla stosowania niektórych instrumentów motywacyjnych (okoliczności związane z rozmową dyscyplinującą, popełnieniem przez funkcjonariusza wykroczenia drogowego, absencją chorobową, posiadaniem nadgodzin) – co zostało uznane za nieprawidłowość;
- c) w innej jednostce stwierdzono natomiast niepożądaną sytuację polegającą na nieprzestrzeganiu zalecenia Komendanta Głównego SG w zakresie relacji środków finansowych na dodatki zaangażowanych na stałe (nie więcej niż 85%) i tych przyznanych na czas określony. Przy czym ustalono, że w dniu wydania zalecenia przez Komendanta Głównego SG (27 listopada 2014 r.) wydatki na dodatki służbowe przyznane na czas nieokreślony oraz funkcyjne na czas pełnienia służby na stanowisku kierowniczym lub samodzielny przekraczały wskaźnik 85% miesięcznego limitu wydatków na dodatki funkcyjne i dodatki służbowe. Jednocześnie podjęto działania na rzecz odwrócenia tego trendu, gdyż od czasu wydania wspomnianych zaleceń przedmiotowe wydatki są monitorowane i stosownie do istniejących możliwości (w ramach dokonywanych zmian personalnych) dąży się do osiągnięcia wymaganego wskaźnika.
- 3) w zakresie organizacji i dokumentowania realizowanych zadań:
- a) w kontrolowanych jednostkach zasadniczo przestrzegano ustalonej organizacji wykorzystywania instrumentów motywacyjnych. Dotyczyło to w szczególności przestrzegania terminów określonych w przepisach oraz wewnątrz, przestrzegania limitów i sposobu gospodarowania środkami finansowymi (w szczególności w zakresie zachowania proporcji środków finansowych zaangażowanych na czas nieokreślony i określony), a także kadrowego i finansowego opiniowania wniosków w zakresie instrumentów motywacyjnych;

- b) kontrolowane jednostki realizowały nałożone na nie obowiązki sprawozdawcze, w szczególności w zakresie potrącania uposażeń z tytułu zwolnień lekarskich i przeznaczania tych środków na nagrody uznaniowe oraz rozliczania wydatków na dodatki funkcyjne/służbowe.

Niezależnie od powyższego:

- w jednej z jednostek stwierdzono nieterminowe wydawanie rozkazów o przyznaniu nagród uznaniowych za zastępowanie funkcjonariuszy przebywających na zwolnieniach lekarskich;
- we wnioskach, jak i w rozkazach wskazywano ogólnie na zastępowanie niewymienionych personalnie funkcjonariuszy przebywających na zwolnieniach lekarskich oraz nie wskazywano okresu ich nieobecności/zastępowania (w jednej z jednostek);
- stwierdzono niewystarczające zindywidualizowanie instrumentów motywacyjnych (w szczególności nagród pieniężnych na etapie wnioskowania) oraz znaczną skalę wydatkowania środków na to wyróżnienie z okazji Święta Straży Granicznej i Narodowego Święta Niepodległości (w jednej jednostce ponad 90% wszystkich środków przewidzianych na nagrody pieniężne było wydatkowanych w tych terminach). Znajdowało to odzwierciedlenie w uzasadnieniach wniosków o przyznanie nagrody pieniężnej. W części zbiorczych wniosków, w związku ze Świętem SG lub Świętem Niepodległości nie było żadnego uzasadnienia (co było niezgodne ze wzorem wniosku), a w pozostałych znajdowała się krótka, generalna formuła.

4) w zakresie wykorzystywania płacowych i pozapłacowych możliwości motywacyjnych:

- a) w toku kontroli stwierdzono, że stosowanie płacowych instrumentów motywacyjnych było adekwatne do posiadanych możliwości. Ich skala oraz sposób zarządzania nimi były uzasadnione i determinowane otrzymanymi środkami finansowymi oraz określonymi limitami/progami ich wydatkowania;
- b) proporcja ilościowa w zakresie stosowania wyróżnień pozapłacowych w stosunku do płacowych była w świetle ustaleń kontroli generalnie uzasadniona. Skala wykorzystywania instrumentów płacowych jest determinowana limitami finansowymi oraz zainteresowaniem funkcjonariuszy motywatorami o takim charakterze.

Niezależnie od powyższego:

- zidentyfikowano systemowe uchybienie polegające na tym, że w okresie objętym kontrolą nie przyznano żadnej nagrody uznaniowej z innego tytułu niż art. 125g ustawy o *Straży Granicznej* (zastępowanie nieobecnego funkcjonariusza);
- za niewystarczający uznano zakres stosowania niektórych instrumentów pozapłacowych (pochwała, pochwała w rozkazie).

III. Ogólna ocena kontrolowanej działalności oraz wynikające z niej uwagi i wnioski.

Na podstawie udokumentowanych ustaleń kontrolowaną działalność oceniono w zależności od jednostki kontrolowanej: pozytywnie z nieprawidłowościami i pozytywnie z uchybieniami.

Wyniki przeprowadzonych postępowań kontrolnych pozwalają na stwierdzenie, że w kontrolowanych jednostkach wykorzystywano przewidziane w pragmatyce służbowej możliwości motywacyjne wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej. Jednocześnie, poza wyszczególnionymi wcześniej kwestiami, w zakresie stosowania poszczególnych instrumentów motywacyjnych prawidłowo stosowano przepisy prawa oraz wytyczne i zalecenia ze szczebla Komendy Głównej Straży Granicznej. Skala i zakres stosowanych instrumentów o charakterze płacowym były adekwatne do posiadanych możliwości oraz w systemowym ujęciu motywujące. Za właściwą w sensie generalnym uznano również organizację zadań związanych ze stosowaniem instrumentów motywacyjnych. Większość realizowanych zadań w kontrolowanym zakresie cechowała rzetelność, w sensie ich kompletności oraz terminowości.

Niezależnie od tego stwierdzono nieprawidłowości/uchybienia w poszczególnych jednostkach i kontrolowanych obszarach ich działania. Wydane w jednej z jednostek wewnętrzne regulacje częściowo nie znajdowały formalnego uzasadnienia i należało je uznać za niecelowe. Ponadto organizacja zadań związanych z wnioskowaniem o poszczególne instrumenty motywacyjne i ich stosowaniem była w zasadzie oparta o rozwiązania zbiorcze. W niektórych obszarach (przypadkach) stwierdzono ogólnikowość/niewystarczającą szczegółowość sporządzanej dokumentacji w kontekście przejrzystości i obiektywności stosowania motywatorów. Stwierdzony brak zindywidualizowania stosowanych motywatorów i ogólnikowość sporządzanej w tym zakresie dokumentacji służbowej powodują, że funkcjonującym rozwiązaniom czasami brakuje przejrzystości. Ocenę w tym zakresie wydają się potwierdzać wyniki przeprowadzonych wśród funkcjonariuszy badań ankietowych. Przejrzystość i obiektywność kryteriów przyznawania instrumentów motywacyjnych oraz generalnie sprawiedliwość ich stosowania oceniono na stosunkowo niskim poziomie (wskaźniki poniżej 3 w przyjętej skali od 1 do 5) . Na powyższe może mieć wpływ stwierdzony w trakcie kontroli poziom i powszechność stosowania takich świadczeń płacowych, jak nagroda pieniężna i podwyższenie dodatku służbowego/funkcyjnego, w zestawieniu ze zdecydowanie mniejszą skalą stosowania pozapłacowych instrumentów motywacyjnych, co – w połączeniu z niedostatecznym ich zindywidualizowaniem – staje

się w odbiorze, stałym składnikiem uposażenia otrzymywanym za całokształt działalności. W sprzeczności z wynikami badania anonimowego stoją informacje przedstawione przez kierowników w odpowiedziach na pytania otwarte, w których zdecydowanie pozytywnie ocenili kontrolowaną materię wskazując, że funkcjonujący model wykorzystywania możliwości motywacyjnych oraz stosowane zasady i kryteria odpowiadają przepisom prawa/zaleceniom wewnętrznym i są wystarczające. Powyższe może częściowo wynikać z naturalnego zróżnicowania poglądów oraz oczekiwań osób ze stanowisk kierowniczych zarządzających zasobami ludzkimi i beneficjentów tej działalności w postaci szeregowych funkcjonariuszy ze stanowisk wykonawczych. Przyczyn tego należy jednak również upatrywać w przyjętym, praktycznym modelu stosowania narzędzi motywacyjnych, który – ze względu na niedostateczne zindywidualizowanie (w sensie podmiotowym i przedmiotowym) – nie do końca spełnia swoją funkcję. Przy czym należy podkreślić, że pewna niedoskonałość stosowania (procedowania) instrumentów motywacyjnych została już wcześniej zdiagnozowana przez kierownictwa kontrolowanych jednostek, które podejmowały w tym zakresie działania usprawniające. Były to działania zarządcze (wydawanie wytycznych/wydawanie poleceń na odprawach służbowych/wdrażanie dokumentów strategicznych w zakresie doskonalenie systemu).

W wyniku kontroli sformułowano następujące wnioski i zalecenia:

Podlaski Oddział Straży Granicznej

1. Dokonać przeglądu funkcjonujących algorytmów występowania z wnioskiem o przyznanie wyróżnienia (w tym szczególnie nagrodą pieniężną) pod kątem zapewnienia ich obiektywności i transparentności.
2. Spowodować, aby wnioski o wyróżnienie zawierały odpowiednie i zindywidualizowane uzasadnienia oraz właściwe podstawy prawne.
3. Spowodować, aby wnioski i rozkazy dotyczące podwyższenia dodatku funkcyjnego/służbowego każdorazowo zawierały odpowiednie, zindywidualizowane uzasadnienie oraz właściwie określony okres podwyższenia.
4. W rozkazach personalnych o podwyższeniu dodatku funkcyjnego/służbowego stosować właściwą ustawową podstawę prawną. Ponadto jako dobrą praktykę zaleca się wskazywanie dodatkowo w podstawie prawnej trybu przyznania danego podwyższenia – z urzędu albo na wniosek bezpośredniego przełożonego – poprzez odwołanie do § 7 ust. 6 pkt 1 albo 2 rozporządzenia w sprawie uposażeń⁷.

⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 lutego 2008 r. w sprawie uposażenia zasadniczego oraz dodatków do uposażenia funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. Nr 24, poz. 148, z późn. zm.).

5. Spowodować, aby w dokumentacji służbowej związanej z przyznaniem nagrody uznaniowej (określonej w art. 125g ustawy o *Straży Granicznej*) wskazywać powiązanie między przyznaną nagrodą, a faktem zastępowania określonego funkcjonariusza przebywającego w danym okresie na zwolnieniu lekarskim.
6. Zapewnić właściwy obieg dokumentacji związanej ze zwolnieniami lekarskimi, umożliwiający terminowe przyznawanie i wypłacanie nagród uznaniowych.
7. Wnioski oraz rozkazy dotyczące przyznania nagrody uznaniowej sporządzać zgodnie z regulacjami (w tym terminami) zawartymi w decyzji nr 146⁸.
8. Dokonać niezwłocznego przeglądu przyjętych i stosowanych wewnętrznych przepisów i zaleceń dotyczących instrumentów motywacyjnych w zakresie ich celowości, a w szczególności w kontekście wskazanych w nich dodatkowych przesłanek negatywnych dla stosowania danego instrumentu.
9. Instrument motywacyjny określony w art. 114 ustawy o *Straży Granicznej* stosować nie tylko w związku z przesłanką określoną w art. 125g ustawy o SG, ale również w okolicznościach uwzględnionych w rozporządzeniu w sprawie nagród⁹.
10. Dążyć do stosowania instrumentów motywacyjnych w sposób bardziej równomierny w czasie i odzwierciedlający spełnianie określonych w przepisach kryteriów ich przyznawania.

Centrum Szkolenia Straży Granicznej

1. W rozkazach o wyróżnieniu zawierać właściwe i zgodne ze wzorem podstawy prawne.
2. W rozkazach o podwyższeniu dodatku funkcyjnego/służbowego stosować właściwą podstawę prawną, w zależności od tego czy są one przyznawane z urzędu, czy też na wniosek przełożonego – poprzez odwołanie się do § 7 ust. 6 pkt 1 lub 2 rozporządzenia w sprawie uposażeń.
3. W rozkazach o podwyższeniu dodatków służbowych/funkcyjnych stosować kumulatywną, ustawową podstawę prawną, tj. art. 108 ust. 1 pkt 3 (lub 4) w związku z art. 110 ust. 1 ustawy o *Straży Granicznej*.
4. Formułować zindywidualizowane uzasadnienia wydawanych z urzędu rozkazów o wyróżnieniu funkcjonariuszy ze stanowisk kierowniczych.

⁸ Decyzja nr 146 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 10 lipca 2010 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).

⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 września 2014 r. w sprawie nagród i zapomóg dla funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. z 2014 r, poz. 1371).

5. W dokumentacji służbowej związanej z przyznaniem nagrody uznaniowej (określonej w art. 125g ustawy o *Straży Granicznej*) wykazywać powiązanie między przyznaną nagrodą, a faktem zastępowania określonego funkcjonariusza przebywającego w danym okresie na zwolnieniu lekarskim.
6. Stosować instrument motywacyjny określony w art. 114 ustawy o *Straży Granicznej*, nie tylko w związku z przesłanką określoną w art. 125g ustawy o SG, ale również w innych okolicznościach wskazanych w rozporządzeniu w sprawie nagród.
7. Stosować instrumenty motywacyjne w sposób bardziej równomierny w czasie oraz korzystać z wszystkich form wyróżnień, określonych w rozporządzeniu w sprawie wyróżnień¹⁰.

DYREKTOR
Inspektoratu Kontroli i Audytu Wewnętrznego
Komendanta Głównego Straży Granicznej

~~ppr. SG Jerzy KOWALKOWSKI~~

NACZELNIK
Wydziału III

Skarg, Wniosek i Kontroli Problematyki Administracyjnej
Inspektoratu Kontroli i Audytu Wewnętrznego
Komendanta Głównego Straży Granicznej

~~ppr. SG Andrzej JÓZWIAK~~

Wykonano w egz. pojedynczym – akta kontroli.

Kopia – DKSW MSWiA.

Opracował i sporządził: A. JÓZWIAK., tel. 6604098.

Dnia: 10.03.2016 r.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 kwietnia 2002 r. w sprawie udzielania wyróżnień funkcjonariuszom Straży Granicznej (Dz. U. z 2002 r. Nr 56, poz. 510, z późn. zm.).