



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Mieczysław Łuczak

KPB.410.003.02.2018
P/18/038

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/038 – Realizacja „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego.
Kontrolerzy	Kontrolę przeprowadzili, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ : 1. Janusz Sękowski - doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/77/2018 z dnia 11 października 2018 r., 2. Katarzyna Kędzior-Rejner - główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KPB/47/2018 z dnia 20 czerwca 2018 r., 3. Katarzyna Hordejuk - specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KPB/60/2018 z dnia 2 lipca 2018 r. (dowód: akta kontroli tom I, str. 1 - 6)
Jednostka kontrolowana	Komenda Główna Policji, 02-624 Warszawa, ul. Puławska 148/150, zwana w dalszej części wystąpienia również „KGP” ² .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Komendantem Głównym Policji jest od 13 kwietnia 2016 r. gen. insp. dr Jarosław Szymczyk, dalej zwany również „Komendantem”. (dowód: akta kontroli tom I, str. 15 - 20)
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. oraz działania podejmowane przed i po ww. okresie, jeśli miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli³ Komendant Główny Policji prawidłowo realizował przedsięwzięcia objęte Programem modernizacji⁴.

Komendant Główny Policji stworzył rozwiązania organizacyjne służące realizacji przedsięwzięć Programu modernizacji w Policji oraz uregulował sposób nadzoru nad jego wykonaniem. Właściwe merytorycznie biura KGP pozyskiwały od jednostek organizacyjnych Policji dane dotyczące realizacji zadań i sporządzały okresowe informacje o stanie realizacji Programu. W oparciu o okresowe analizy monitorowano realizację planów rzeczowo-finansowych formacji.

Objęte badaniem NIK postępowania o udzielenie zamówień publicznych były prowadzone z zachowaniem zasady konkurencyjności i równego traktowania oferentów. Zadania były realizowane zgodnie z uaktualnianym w zakresie rzeczowym i finansowym harmonogramem przedsięwzięć. Wprowadzane zmiany pozwalały na pełne wykorzystanie przyznanych środków budżetowych. Realizacja przedsięwzięć z zakresu

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.), zwana dalej „ustawą o NIK”.

² Ponadto kontrolą objęto realizację Programu modernizacji przez Śląską, Dolnośląską i Wielkopolską Komendy Wojewódzkie Policji. Ustalenia kontroli i oceny tych jednostek przez NIK zostały sformułowane w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do ich komendantów.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według powyższej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

⁴ Program wprowadzony ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020” (Dz. U. poz. 2140 ze zm.), zwane dalej odpowiednio: „ustawą modernizacyjną” oraz „Programem modernizacji Policji” lub „Programem”.

inwestycji budowlanych oraz zakupów sprzętu i wyposażenia przebiegała bez istotnych zakłóceń, pomimo utrudnień na rynku oferentów. Zakończone inwestycje i zakupiony sprzęt były sukcesywnie przekazywane do użytkowania.

Terminowo i zgodnie z założeniami Programu zrealizowano przedsięwzięcia płacowe skutkujące wzrostem uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników Policji, jednakże podwyżki te nie przyniosły poprawy w zakresie zatrudnienia funkcjonariuszy i pracowników.

Ustawowym celem Programu modernizacji jest poprawa skuteczności i sprawności działania formacji podległych MSWA, stworzenie warunków sprzyjających realizacji ich ustawowych zadań przez modernizację infrastruktury, sprzętu i wyposażenia, a także wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy oraz zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych formacji. Zdaniem NIK nie jest możliwe dokonanie oceny osiągnięcia przez Policję przyjętych w ustawie modernizacyjnej celów, tj. zwiększenia sprawności, skuteczności i efektywności działania formacji, ponieważ do oceny efektów Programu przyjęto typowe mierniki produktu, obrazujące jedynie ilościowy przyrost składników rzeczowych majątku, nie zaś stopień osiągnięcia przez Policję założonych celów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą komórkami organizacyjnymi KGP właściwymi w sprawach planowania i realizacji Programu modernizacji były: Biuro Finansów (BF), Biuro Logistyki Policji (BLP) i Biuro Łączności i Informatyki (BŁiI). W przedsięwzięciach związanych z opiniowaniem kolejnych wersji projektu ustawy modernizacyjnej uczestniczyło ponadto Biuro Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej (BKSioP).

(dowód: akta kontroli tom I, str. 22 - 50)

1. Przygotowanie założeń Programu modernizacji.

1.1. Opracowanie założeń Programu modernizacji, w tym: określenie przedsięwzięć objętych Programem, czas i sposób ich realizacji, sposób finansowania, mierniki osiągnięcia celów Programu.

Opis stanu
faktycznego

1. Wstępne prace nad założeniami Programu modernizacji Policji rozpoczęły się już w roku 2015, w związku z przygotowywaniem programu modernizacji służb podległych MSWiA na lata 2016-2019. W lutym 2015 r.⁵ Dyrektor Departamentu Budżetu MSWiA zwrócił się o wskazanie priorytetowych potrzeb niezbędnych do realizacji w latach 2016-2019 w celu zwiększenie możliwości formacji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i ochrony obywateli.

W odpowiedzi Zastępca Komendanta nadinsp. Wojciech Olbryś⁶ przekazał zestawienie priorytetowych potrzeb Policji na lata 2016-2019 na łączną kwotę 3.445.662 tys. zł, obejmujące:

- a) inwestycje budowlane na kwotę 1.003.320 tys. zł;
- b) wydatki inwestycyjne niezwiązane z budownictwem – 1.541.230 tys. zł; w tym:
 - zakupy logistyczne – 1.232.870 tys. zł;
 - zakupy teleinformatyczne – 308.360 tys. zł;
- c) wydatki rzeczowe – 901.112 tys. zł, w tym:
 - zakupy logistyczne – 721.112 tys. zł,
 - zakupy teleinformatyczne – 180.000 tys. zł.

W odniesieniu do infrastruktury policyjnej propozycje inwestycji wynikały z prowadzonego na bieżąco monitoringu stanu technicznego obiektów. Przeprowadzona analiza globalnych potrzeb inwestycyjno-remontowych Policji w zakresie budowy

⁵ Pismo nr DB-B-0311-28-1/2015 10 lutego 2015 r.

⁶ Pismo nr FE-1410/2015 r. z dnia 16 lutego 2015 r.

nowych siedzib, rozbudowy, nadbudowy oraz modernizacji istniejącej substancji kubaturowej w ramach, pozwoliła na oszacowanie łącznych potrzeb w tym zakresie dotyczące wszystkich obiektów (KWP/KPP/KP/PP/SP oraz BLP KGP/CBŚP) na kwotę blisko 4 mld zł.

Uwzględniając realne możliwości finansowania inwestycji i remontów Policji, dokonano hierarchizacji potrzeb. Za kryterium nadrzędne przyjęto uruchomienie w pierwszej kolejności, przedsięwzięć w obiektach służbowych Policji strategicznych dla wypełnienia jednego z podstawowych zadań należących do Policji, jako formacji, której działalność wpływa na zaspokojenie potrzeb i oczekiwań społeczeństwa, w szczególności związanych z ochroną bezpieczeństwa obywateli.

Syntetyczne zestawienie wygenerowanych najpilniejszych potrzeb wymagało - w ocenie kierownictwa Policji - zabezpieczenia w latach 2016-2019 w budżecie Policji na działalność inwestycyjną i remontową środków finansowych w łącznej kwocie ponad 1,4 mld zł, w tym: 1 mld zł z przeznaczeniem na realizację tytułów inwestycyjnych i 0,4 mld zł na przedsięwzięcia remontowe.

W odniesieniu do infrastruktury informatyczno-łącznościowej zgłoszone zadania wynikały z bieżących potrzeb zgłaszanych przez użytkowników lub weryfikacji potrzeb technicznych wynikających z bieżącej eksploatacji centralnych systemów informatycznych utrzymywanych przez Policję. Potrzeby techniczne wynikały głównie z konieczności wymiany starej, nie wspieranej przez producentów infrastruktury sprzętowo-programowej, która na skutek długiej eksploatacji stawała się coraz bardziej awaryjna i zawodna. Brak wsparcia producentów powodował również brak możliwości aktualizacji oprogramowania systemowego, co generowało brak wytwarzania poprawek systemowych.

Potrzeby w zakresie modernizacji infrastruktury informatyczno-łącznościowej wynikały także ze stale rosnących potrzeb w zakresie rozwoju i utrzymania centralnych systemów informatycznych w Policji, w tym systemów dostarczających usługi dla administracji państwowej utrzymywanych przez Komendanta Głównego Policji, a także wykorzystywanych jako narzędzia techniczne do dostarczania usług i komunikacji w zakresie współpracy międzynarodowej.

W obszarze środków transportu zaplanowano wymianę pojazdów oznakowanych i nieoznakowanych, które w 2016 r. miały przebiegi wyższe niż 250 tys. km, a w przypadku pojazdów ruchu drogowego z wideorejestratorami - 350 tys. km, w tym m.in.: 4.605 samochodów osobowych, 267 samochodów osobowo-terenowych, 890 furgonów, 76 furgonów wypadkowych marki VW T-4 z lat 2000 -2001 lub starszych, 115 furgonów typu „Mała więźniarka” z przebiegiem ponad 300 tys. km, 28 furgonów specjalistycznych Ambulans Poczty Specjalnej (APS) z przebiegiem 400 tys. km lub większym.

Niezbędne, w ocenie kierownictwa KGP, stało się wyposażenie służb antyterrorystycznych Policji (AT) w pojazdy do przewozu materiałów wybuchowych o masie do 5 kg, zapewniających gazoszczelność i tym samym zapewniającymi ochronę przed zagrożeniami CBRN. W 2016 r. Policja posiadała 18 przyczep typu otwartego do przewozu mat. wybuchowych, z których 16 pochodziło z lat 90-tych XX wieku i nie odpowiadały one obecnym wymaganiom ochrony przed ww. zagrożeniami. Zaplanowano również wymianę samochodów osobowo-terenowych skrycie opancerzonych stanowiących wyposażenie służb antyterrorystycznych oraz zwalczających przestępczość zorganizowaną (Centralne Biuro Śledcze Policji - CBŚP) W 2016 r. w Policji było w użytkowaniu 5 samochodów tego rodzaju, w tym 2 po prawie 25 letniej eksploatacji, wymagających wycofania. Zaplanowano wyposażenie służb AT oraz CBŚP w 17 samochodów osobowych terenowych skrycie opancerzonych, po 1 na komendę wojewódzką oraz KSP.

W wyniku analizy wyposażenia Oddziałów Prewencji Policji i Samodzielnych

Pododdziałów Prewencji Policji oraz służb antyterrorystycznych Policji w transportery opancerzone stwierdzono, że w 2016 r. było ich tylko 9 szt., z których 7 typu BTR-60 i BTR-152 produkcji radzieckiej pochodziło z lat 60 tych i 70 tych XX wieku. Wymagały one wymiany ze względu na wiek oraz fatalny stan techniczny, przestarzałą konstrukcję i brak części zamiennych. W ramach Programu zaplanowano:

- pilny zakup 10 szt. transporterów opancerzonych dla jednostek Policji w największych aglomeracjach miejskich,
- pozyskanie za pośrednictwem Ministra SWiA od MON, minimum 12 szt. zmodernizowanych transporterów opancerzonych typu BRDM 2 M - „Szakal”.

W 2016 r. w służbach ruchu drogowego wykorzystywano 644 motocykle ruchu drogowego. Zakładając utrzymanie ich stanu posiadania, niezbędna stała się wymiana 100 motocykli o przebiegu 100 tys. km lub większym.

Analiza stanu posiadania śmigłowców wykazała, że posiadane przez Policję śmigłowce, najczęściej produkcji radzieckiej (Mi-8 i Mi-2) były wiekowe i wyeksploatowane. W związku z koniecznością wycofania ich z eksploatacji zaplanowano zakup w ramach Programu 2 śmigłowców dużych, dwusilnikowych (w miejsce Mi-8); 2 śmigłowców średnich, dwusilnikowych (w miejsce PZL-Kania) oraz 6 śmigłowców małych, jednosilnikowych (w miejsce Mi-2).

Zasadnicze potrzeby w zakresie sprzętu techniki policyjnej dla policjantów ruchu drogowego obejmowały nowoczesne radarowe i laserowe mierniki prędkości z rejestracją, stacjonarne i przenośne urządzenia do badania zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu oraz elektroniczne urządzenia do badania zawartości narkotyków w ślinie, kolczatki drogowe lekkie i zestawy znaków do zabezpieczenia miejsca wypadku drogowego.

W ramach Programu modernizacji przewidziano zakup sprzętu uzbrojenia, w tym w szczególności: 770 szt. zintegrowanych kamizelek kuloodpornych i 720 szt. hełmów kuloodpornych dla jednostek AT; 2.660 szt. kamizelek kuloodpornych nakładanych na mundur dla pododdziałów prewencji Policji; 15 szt. kombinezonów ciężkich pirotechnika (ubrań antywybuchowych) z uwagi na konieczność zastąpienia ubrań wycofywanych z użytkowania z uwagi na utratę gwarancji balistycznej; 350 kpl. nowoczesnych karabinków szturmowych kal. 5,56 mm na wyposażenie formacji AT, w miejsce wyeksploatowanych karabinków starego wzoru na 7,62 mm nabój wz. 43; 450 kpl. nowoczesnych pistoletów maszynowych; 200 szt. noktowizorów, które pozwolą na zwiększenie możliwości działania policjantów przy niedostatecznym oświetleniu; 5.000 szt. kamizelek kuloodpornych na mundur dla pionu prewencji i służby konwojowej.

Przedstawione analizy zostały wykorzystane przy opracowywaniu Programu modernizacji Policji w latach 2017-2020.

2. W ramach przygotowywania Programu modernizacji Komenda Główna Policji, w okresie od lutego 2015 r. do listopada 2016 r., brała udział w następujących pracach dotyczących Policji:

- przedsięwzięcia legislacyjne dotyczące opiniowania kolejnych wersji projektu ustawy o ustanowieniu Programu modernizacji (BLP i BKSIOp);
- projektowanie zakresu rzeczowego Programu stosownie do środków finansowych przyznanych na jego przedsięwzięcia oraz opracowanie merytorycznego uzasadnienia wprowadzanych zadań oraz ich weryfikacja na poszczególnych etapach procesu przygotowań (BLP);
- sporządzanie analiz rzeczowo-finansowych zadań zgłaszanych przez merytoryczne biura KGP oraz zbiorczych zestawień rzeczowo-finansowych na potrzeby MSWiA (BF i BLP);
- uczestnictwo w naradach organizowanych przez MSWiA, w tym spotkaniach roboczych z udziałem Departamentu Budżetu (DB) oraz Departamentu Porządku

Publicznego (DPP), których przedmiotem były ustalanie zadań oraz wdrażanie Programu (BF, BLP, BŁil).

3. Pismem z dnia 19 maja 2016 r. I Zastępca Komendanta powiadomił⁷ Dyrektora DB MSWiA, że otrzymany od niego w dniu 16 maja 2016 r. projekt ustawy, w zakresie oceny stopnia realizacji Programu modernizacji, wymaga uzupełnienia o następujące mierniki:

- 1) w odniesieniu do inwestycji budowlanych: „miernik optymalizacji warunków lokalowych pełnienia służby”, obliczany jako liczba osiągniętych w danym roku efektów rzeczowych na zadaniach inwestycyjnych odniesiony do liczby zaplanowanych na dany rok efektów rzeczowych na zadaniach inwestycyjnych i wyrażony w %;
- 2) „mierniki realizacji doposażenia służb Policji w sprzęt transportowy”, wyrażony w %, obliczany jako:
 - liczba śmigłowców zakupionych w danym roku odniesiona do liczby śmigłowców zaplanowanych do zakupu w danym roku,
 - liczba pojazdów zakupionych w danym roku odniesiona do liczby pojazdów zaplanowanych do zakupu w danym roku;
- 3) „miernik realizacji doposażenia służb Policji w sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej”, obliczany jako asortyment zakupiony w danym roku odniesiony do asortymentu zaplanowanego do zakupu w danym roku i wyrażony w %;
- 4) „miernik doposażenia w sprzęt informatyki i łączności (w tym systemy)”, obliczany jako liczba zrealizowanych podzadań odniesiona do liczby wszystkich podzadań w danym zadaniu z zakresu łączności i informatyki Policji wskazanym w Programie i wyrażony w %;
- 5) w odniesieniu do wyposażenia osobistego i ochronnego funkcjonariuszy Policji: „miernik realizacji doposażenia w sprzęt”, obliczany jako liczba asortymentu zakupionego w danym roku odniesiona do liczby asortymentu zaplanowanego do zakupu w danym roku i wyrażony w %.

Ostatecznie w pkt. 12 Oceny skutków regulacji (OSR), stanowiącym załącznik do projektu ustawy modernizacyjnej, wskazano następujące mierniki, które z założenia miały pozwolić na określenie stopnia realizacji Programu modernizacji Policji w danym roku:

w zakresie inwestycji budowlanych:

- 1) procent powierzchni wybudowanej i zmodernizowanej do ogółu powierzchni obiektów użytkowanych przez formację,
- 2) wskaźnik poprawy stanu technicznego budynków, obliczany jako relacja liczby obiektów o stanie technicznym ocenianym jako bardzo dobry i dobry do liczby z roku poprzedniego,
- 3) wskaźnik optymalizacji warunków lokalowych pełnienia służby, obliczany jako relacja liczba osiągniętych w danym roku efektów rzeczowych inwestycji do liczby zaplanowanych na dany rok efektów rzeczowych inwestycji (%);

zakup sprzętu transportowego, uzbrojenia i techniki specjalnej:

- 1) stopień unowocześnienia sprzętu transportowego, uzbrojenia i techniki specjalnej,
- 2) liczba sprzętu transportowego (innego asortymentu) zakupionego w danym roku odniesiona do liczby sprzętu transportowego (innego asortymentu) zaplanowanego do zakupu w danym roku (%),
- 3) wskaźnik procentowy ukończenia sprzętu;

sprzęt łączności i informatyki:

- 1) liczba zrealizowanych podzadań odniesiona do liczby wszystkich podzadań w danym zadaniu z zakresu łączności i informatyki Policji wskazanym w Programie (%),
- 2) wskaźnik procentowy ukończenia sprzętu;

⁷ Pismo nr Cod/918/2016 z dnia 19.05.2016 r.

wyposażenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy:

- 1) liczba asortymentu zakupionego w danym roku odniesiona do liczby asortymentu zaplanowanego do zakupu w danym roku (%),
- 2) wskaźnik procentowy ukompletowania sprzętu.

W OSR nie określono mierników umożliwiających ocenę przedsięwzięć placowych.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 22 - 50)

1.2. Podział środków na poszczególne przedsięwzięcia

Opis stanu
faktycznego

W kwietniu 2016 r. Komendant Główny Policji przesłał⁸ do Dyrektora Departamentu Budżetu MSWiA zestawienie tabelaryczne wraz z opisem priorytetowych potrzeb Policji w celu uwzględnienia ich w „Programie wzmocnienia bezpieczeństwa publicznego i ochrony obywateli w latach 2017-2020”. Propozycje przedsięwzięć rzeczowych Policji przedstawiono w układzie przyjętym później w ustawie modernizacyjnej i opiewały one na łączną kwotę 3.119.980 tys. zł, w tym na:

- | | | |
|------|---|----------------------|
| I. | Inwestycje budowlane | - 1.591.000 tys. zł, |
| II. | Sprzęt transportowy | - 624.000 tys. zł, |
| III. | Sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej | - 76.920 tys. zł, |
| IV. | Sprzęt informatyki i łączności (w tym systemy) | - 655.000 tys. zł, |
| V. | Wyposażenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy | - 173.060 tys. zł. |

Wydatki te zamierzano sfinansować w całości z budżetu państwa, w tym: kwotę 1.798.708 tys. zł z rezerw celowych budżetu państwa (jako „środki z rezerw celowych”); kwotę 1.086.968 tys. zł w ramach limitu wydatków ustalanego dla Policji ustawą budżetową („środki własne”) oraz kwotę 234.304 tys. zł ze środków przeniesionych z budżetu MON („środki MON”).

(dowód: akta kontroli str. tom I, str. 24 - 26)

W projekcie ustawy budżetowej datowanym na dzień 20 maja 2016 r. ujęto wszystkie wyżej wymienione wydatki rzeczowe Policji ze wskazanymi kwotami.

Ponadto z rezerwy celowej budżetu państwa zaplanowano sfinansować dwa przedsięwzięcia placowe Policji na łączną kwotę 1.015.612 tys. zł, w tym na „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy” - kwotę 803.783 tys. zł oraz na „Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych” - kwotę 211.829 tys. zł.

Ogółem w projekcie ustawy modernizacyjnej, według stanu na 20 maja 2016 r., na realizację Programu modernizacji Policji, na wszystkie siedem przedsięwzięć przewidziano kwotę 4.135.592 tys. zł.

W Programie modernizacji, ustanowionym w grudniu 2016 r., ustalono wydatki rzeczowe Policji na lata 2017 - 2020 na łączną kwotę taką samą jak w projekcie, tj. 3.119.980 tys. zł. Wydatki te zamierzano sfinansować w całości z budżetu państwa, w tym: kwotę 1.798.708 tys. zł z rezerwy celowej budżetu państwa oraz kwotę 1.321.272 tys. zł w ramach limitu wydatków ustalanego dla Policji ustawą budżetową.

Zwiększone zostały środki na przedsięwzięcia placowe Policji z kwoty 1.015.612 tys. zł do kwoty 2.873.049 tys. zł, tj. o 1.857.437 tys. zł (o 83%), w tym na „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy” zwiększono środki o 1.469.631 tys. zł oraz na „Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych” - o kwotę 387.806 tys. zł (w obu przypadkach wzrost o 83%). Zmieniono jednak sposób sfinansowania przedsięwzięć placowych: w ustawie przyjęto, że z rezerwy celowej zostanie na to przeznaczona kwota 670.577 tys. zł, tj. o 345.035 tys. zł (o 34%) mniej niż planowano wcześniej.

⁸ Pismo nr FB-3320/2016 z dnia 22.04.2016 r.

NIK zwraca uwagę, że zarówno w projekcie ustawy modernizacyjnej opracowanej w MSWiA, jak i w uzupełnieniach do tej ustawy zaproponowanych przez Policję, zamiast mierników, które mogłyby i powinny pozwolić na określenie stopnia osiągania celów Programu, wdrożono typowe mierniki produktu. Wskazywały one tylko przyrost mienia - ilościowy bądź procentowy, ilustrujący realizację rocznych planów zakupu. Nie pozwalały one natomiast na ocenę, jak realizacja Programu modernizacji Policji wpłynęła na poprawę sposobu realizacji ustawowych zadań Policji. Nie przyjęto żadnych mierników dla oceny przedsięwzięć placowych.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, Komendant Główny Policji prawidłowo zorganizował prace przygotowujące Program modernizacji Policji, a zgłoszone przedsięwzięcia, wpisane bez zmian do ustawy modernizacyjnej, wynikały z autentycznych potrzeb jednostek terenowych Policji oraz miały na celu zmodernizowanie formacji.

Zastrzeżenia NIK budzą przyjęte do oceny efektów Programu mierniki. Mierniki te są bowiem typowymi miernikami produktu, obrazującymi tylko przyrost składników rzeczowych majątku w poszczególnych latach. Nie obrazują one stopnia realizacji założonych celów Programu modernizacji.

2. Zgodność działań realizowanych przez Policję z założeniami i celami Programu

2.1. Zadania w zakresie przygotowania Programu modernizacji otrzymane od Ministra SWiA oraz ich realizacja.

Opis stanu
faktycznego

Przygotowanie Programu modernizacji rozpoczęło, w służbach podległych MSWiA, w tym w Policji w wykonaniu pisma Dyrektora Departamentu Budżetu MSWiA z dnia 10 lutego 2015 r.⁹

Nakazano w nim dokonanie wnikliwej analizy priorytetowych potrzeb podległej formacji, niezbędnych do realizacji ustawowych zadań w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i ochrony obywateli. Program miał objąć jedynie priorytetowe zadania, które będą finansowane z łącznych środków, tj. pozostających w budżetach poszczególnych formacji oraz dodatkowych ujmowanych w budżetowych rezerwach celowych w latach 2016-2019.

Do zasadniczych obszarów zadań zaliczono:

- inwestycje budowlane, dotychczas rozpoczęte, których zakończenie przewiduje się do końca 2019 r. oraz rozpoczęte i zakończone w okresie realizacji programu,
- zakupy inwestycyjne, środki transportowe, sprzęt informatyczny i łączności, uzbrojenie i technika specjalna,
- zakupy sprzętu i wyposażenia funkcjonariuszy finansowane z wydatków bieżących.

Priorytetowe, niezbędne potrzeby, w układzie powyższych obszarów, należało przedstawić w kolejności od najważniejszych, przedstawiając do każdej propozycji szczegółowe uzasadnienie oraz wymiar ilościowy i wartościowy w poszczególnych latach.

W przypadku proponowanych zakupów sprzętu, uzbrojenia i wyposażenia należało wyszczególnić poszczególne rodzaje oraz uzasadnić konieczności ich zakupu.

W celu liczbowego i wartościowego przedstawienia potrzeb Dyrektor DB polecił wypełnić załączoną tabelę, oddzielnie za poszczególne lata 2016-2019 oraz jednej tabeli zbiorczej na lata 2016-2019.

W kolejnych miesiącach 2015 r. i 2016 r., na pisemne polecenia Ministra SWiA bądź w wykonaniu ustaleń i decyzji podejmowanych na roboczych spotkaniach w Departamencie Budżetu bądź Departamencie Porządku Publicznego MSWiA

⁹ Pismo nr DB-B-0311-28-1/205.

Komenda Główna Policji weryfikowała przedłożone do realizacji w ramach Programu projekty inwestycyjne bądź zadania w zakresie dostaw sprzętu i wyposażenia.

Na przykład w marcu 2016 r., w wykonaniu polecenia MSWiA¹⁰, Biuro Logistyki Policji sporządziło, we współpracy z komendami wojewódzkimi (Komendą Stołeczną) i szkołami Policji, szczegółowe zestawienie inwestycji zgłoszonych do Programu wraz z dokumentacją fotograficzną, w formie prezentacji.

W maju 2016 r. na polecenie kierownictwa MSWiA dokonano kolejnej analizy i weryfikacji proponowanych do realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych w ramach Programu. Na podstawie zebranych informacji w dniach 24 - 25 maja 2016 r. zostały wykonane dwa zestawienia zawierające propozycje zadań inwestycyjnych proponowanych przez podległe jednostki, a możliwych do realizacji w ramach Programu Modernizacji Policji w latach 2017-2020:

- proponowana lista zadań możliwych do realizacji w ramach środków finansowych zgodnie z projektem ustawy modernizacyjnej,
- proponowana lista zadań rezerwowych, których realizacja możliwa będzie w przypadku wolnych środków finansowych w ramach Programu.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 27-35)

2.2. Analiza stanu posiadania i potrzeb w zakresie infrastruktury, wyposażenia i sprzętu.

Opis stanu
faktycznego

W celu przygotowania przedsięwzięcia „Inwestycje budowlane” i wytypowania zamierzeń inwestycyjnych do ujęcia w Programie, w Biurze Logistyki Policji KGP podjęty został szereg prac planistycznych i analitycznych, w który zaangażowane zostały komendy wojewódzkie/Stołeczna/szkoły Policji. Przykładowe przedsięwzięcia przedstawiono poniżej.

W styczniu 2015 r. przeprowadzono szczegółową analizę globalnych potrzeb inwestycyjno-remontowych Policji obejmujących wszystkie obiekty znajdujące się w trwałym zarządzie Policji. Poszczególne jednostki Policji dokonały przeglądu, zbilansowały i zhierarchizowały istniejące potrzeby związane z poprawą stanu technicznego istniejącej bazy lokalowej z uwzględnieniem:

- istniejącego stanu etatowego,
- stanu technicznego budynków,
- określenia priorytetu ważności dla planowanych działań inwestycyjno-remontowych,
- wysokości niezbędnych nakładów remontowych (dokumentacja, roboty remontowe, wyposażenie, zagospodarowanie terenu),
- wysokości niezbędnych nakładów inwestycyjnych (dokumentacja, roboty budowlane, wyposażenie, zagospodarowanie terenu),
- możliwości pozyskania środków pozabudżetowych na realizację zadań.

Zbilansowana analiza wszystkich zgłoszonych przez poszczególne jednostki potrzeb inwestycyjno-remontowych Policji pozwoliła na oszacowanie globalnych potrzeb finansowych na poziomie ponad 4 mld zł.

W marcu 2015 r. dokonano analizy priorytetów inwestycyjnych jednostek Policji polegającej na przedstawieniu przez poszczególne jednostki Policji szczegółowej informacji i uzasadnienia dla zadań dotyczących budowy nowych siedzib Policji planowanych do realizacji w ramach Programu.

W maju 2015 r. w ramach dokonywanego w Biurze Logistyki Policji KGP przeglądu i bilansowania potrzeb inwestycyjno-remontowych Policji w kontekście ustanowienia planowanego Programu, zorganizowano spotkania przedstawicieli poszczególnych jednostek z kierownictwem służbowym Komendy Głównej Policji, w celu:

- analizy zgłoszonych potrzeb w zakresie budowy nowych obiektów i przedstawienia celowości ich realizacji,

¹⁰ Pismo nr DPP-A-0750-17/2016 z dnia 24 marca 2016 r.

- określenia planów i priorytetów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 oraz ich korelacji z ewentualnymi przedsięwzięciami typowanymi do realizacji w latach następnych,
- określenia istniejącego stanu technicznego pomieszczeń oraz potrzeb w zakresie modernizacji Policyjnych Izb Dziecka, Laboratoriów Kryminalistycznych, Centralnego Biura Śledczego Policji,
- określenia potrzeb dla obiektów o charakterze sportowym,
- omówienia kwestii obsady etatowej inspektorów nadzoru budowlanego w odniesieniu do posiadanej substancji kubaturowej oraz ilości planowanych do realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-remontowych.

W styczniu 2016 r. Biuro Logistyki Policji KGP dokonało szczegółowej analizy globalnych potrzeb inwestycyjno-remontowych Policji obejmujących wszystkie obiekty znajdujące się w trwałym zarządzie Policji ze szczególnym uwzględnieniem budowy, modernizacji, lub remontu obiektów służbowych posterunków Policji/Rewirów Dzielnicowych. Poszczególne jednostki Policji dokonały przeglądu, zbilansowały i zhierarchizowały istniejące potrzeby związane z poprawą stanu technicznego istniejącej bazy lokalowej.

z uwzględnieniem:

- istniejącego stanu etatowego,
- stanu technicznego budynków,
- określenia priorytetu ważności dla planowanych działań inwestycyjno-remontowych,
- wysokości niezbędnych nakładów remontowych (dokumentacja, roboty remontowe, wyposażenie, zagospodarowanie terenu),
- wysokości niezbędnych nakładów inwestycyjnych (dokumentacja, roboty budowlane, wyposażenie, zagospodarowanie terenu),
- możliwości pozyskania środków pozabudżetowych na realizację zadań.

Podstawą identyfikacji potrzeb zgłoszonych do Programu w ramach przedsięwzięcia „Sprzęt transportowy” (tabor lądowy oraz wodny) była sporządzana co roku w Biurze Logistyki Policji KGP kompleksowa informacja o stanie środków transportu w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Policji¹¹ obejmująca:

- stan sprzętu transportowego w podziale na poszczególne wersje pojazdów;
- liczbę sprzętu wycofanego z eksploatacji w podziale na wersje pojazdów;
- liczbę sprzętu zbytego tj. sprzedanego, przekazanego innym jednostkom Policji, skradzionego, skasowanego;
- liczbę pojazdów, które spełniają kryteria do wycofania zgodnie z wytycznymi KGP¹².

W kwietniu 2016 r. ówczesny Zastępca Komendanta wydała polecenie dotyczące przekazania potrzeb jednostek Policji w zakresie sprzętu transportowego do uwzględnienia w projektowanym „Programie wzmocnienia bezpieczeństwa publicznego i ochrony obywateli w latach 2017-2020”. Całkowite potrzeby przekazane przez jednostki objęły wówczas 11.374 szt. sprzętu transportowego i opiewały na kwotę 1.320.951,5 tys. zł.

W zakresie przygotowania zakupów sprzętu i wyposażenia lotniczego, uzbrojenia, techniki policyjnej oraz wyposażenia specjalnego objętych Programu przedsięwzięć „Sprzęt transportowy”, „Sprzęt uzbrojenia i techniki policyjnej” oraz „Wyposażenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy”, wszelkie prace podejmowane na etapie procesu planowania i przygotowania do jego wdrożenia realizowane były w głównej mierze w oparciu o przeprowadzane analizy potrzeb zgłoszonych przez poszczególne jednostki Policji, z uwzględnieniem m.in.:

¹¹ Sporządzana zgodnie z zarządzeniem nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 lutego 2017 r. w sprawie metod i form prowadzenia sprawozdawczości w Policji (Dz. Urz. KGP z 2017 r. poz. 8 ze zm.).

¹² Wytyczne nr 4 Komendanta Głównego Policji z dnia 7 września 2017 r. w sprawie sposobu postępowania ze zbędnym lub zużytym sprzętem transportowym Policji (Dz. Urz. KGP poz. 60).

- norm należności¹³ określonych dla danego rodzaju sprzętu i wyposażenia,
- konieczności wycofywania sprzętu i wyposażenia ze względu na spełnienie przez nich kryteriów zaprzestania ich eksploatacji, czy też nie uzyskania pozytywnego wyniku badań z racji przestarzałej konstrukcji technologicznej bądź utraty okresu gwarancji balistycznej,
- prowadzonych badań balistycznych,
- możliwości unowocześnienia sprzętu i wyposażenia poprzez wprowadzenie na stan Policji asortymentu odpowiadającego standardom stosowanym w krajach Unii Europejskiej,
- zgłoszone przez jednostki organizacyjne Policji braki w asortymentach,
- możliwości kontynuacji wymiany przestarzałego sprzętu i wyposażenia z zakresu uzbrojenia i techniki specjalnej,
- rozwiązań zmierzających do minimalizacji ponoszonych kosztów w zakresie utrzymania i eksploatacji wprowadzanego na stan Policji wyposażenia,
- w odniesieniu do zestawów przeciwwuderzeniowych - stan etatowy policjantów pełniących służbę w Oddziałach Prewencji Policji i Nieetatowych Oddziałów Prewencji Policji, stan posiadania tego asortymentu oraz czas jego użytkowania.

Planowanie doposażenia Policji w sprzęt lotniczy spowodowane było w głównej mierze z konieczności wycofania wyeksploatowanego sprzętu produkcji radzieckiej. Decyzja o wprowadzeniu do Programu dostaw śmigłowców podjęta została na podstawie wniosków zawartych w opracowanej wspólnie przez Biuro Logistyki Policji KGP i Główny Sztab Policji KGP „Koncepcji funkcjonowania lotnictwa Policji do roku 2020”. Dokumentem wyjściowym do ww. koncepcji była „Analiza potrzeb lotnictwa służb porządku publicznego w latach 2013-2018 (2026) w aspekcie techniczno-logistycznym”. Kluczową konkluzją ww. dokumentów była konieczność wymiany sprzętu lotniczego w latach 2016-2020. W związku z tym w planach modernizacyjnych wskazano potrzebę zakupu nowych śmigłowców wielozadaniowych oraz obserwacyjno-patrołowych.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 27 - 35)

2.3. Sposób doboru zadań do Programu modernizacji

Opis stanu
faktycznego

W celu przygotowania przedsięwzięcia „Inwestycje budowlane” przeprowadzono w latach 2015-2016 szereg analiz globalnych potrzeb Policji, w których na każdym etapie uczestniczyły komendy wojewódzkie/Stołeczna/szkoły Policji. Dokonano przeglądu istniejącej bazy kubaturowej wszystkich obiektów (administracyjnych, gospodarczych, zaplecza technicznego, zaplecza szkoleniowego) będących w trwałym zarządzie Policji, w celu określenia ich stanu technicznego i dokonania hierarchii istniejących potrzeb, a następnie weryfikacji priorytetów dla poszczególnych zadań i ustalenia inwestycji o kluczowym znaczeniu dla Policji. W toku uzgodnień nad konstrukcją czteroletniego planu inwestycyjnego dokonywano klasyfikacji zadań planowanych do finansowania ze środków przyznanych z Programu.

Za priorytetowe uznano zamierzenia związane z:

- poprawą warunków lokalowych istniejących jednostek szczebla podstawowego;
- koniecznością wdrożenia procesu reaktywacji posterunków Policji;
- koncentracją nakładów na zadaniach kontynuowanych, dla których koniecznym było zachowanie ciągłości finansowania procesu inwestycyjnego, w celu uzyskania zakładanych efektów;
- budową nowych obiektów;
- obniżeniem kosztów eksploatacji budynków (uwzględnienie zamierzeń termomodernizacyjnych, związanych ze zmianą systemu ogrzewania,

¹³ Zarządzenie Nr 21 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie określenia norm wyposażenia i szczegółowych zasad przyznawania i użytkowania sprzętu techniki policyjnej dla jednostek i komórek organizacyjnych Policji oraz policjantów (Dz. Urz. KGP poz. 54, ze zm.).

- zakwalifikowanych do dofinansowania ze środków NFOŚiGW bądź WFOŚiGW¹⁴),
- budową lub modernizacją strzelnic.

Podstawowymi kryteriami doboru zadań do realizacji w ramach przedsięwzięcia „Inwestycje budowlane” były:

- niezadowalający stan techniczny zajmowanych budynków i związane z tym wysokie koszty utrzymania,
- zbyt mała powierzchnia użytkowa zajmowanych pomieszczeń względem stanu etatowego jednostek,
- nieopłacalność wykonania kompleksowego remontu ze względu na zbyt wysokie koszty,
- brak siedzib jednostek (brak strzelnic),
- konieczność zwrotu nieruchomości prawowitym właścicielom lub konieczność ponoszenia opłat z tytułu wynajmu,
- obniżenie kosztów eksploatacji budynków,
- posiadanie nieruchomości w trwałym zarządzie Policji z przeznaczeniem pod budowę nowego obiektu,
- możliwość pozyskania dofinansowania ze środków unijnych, samorządowych z przeznaczeniem na realizację inwestycji.

Dodatkowo podczas konstrukcji planów inwestycyjnych na poszczególne lata uwzględniono konieczność racjonalnego i efektywnego rozdzielania przyznanych środków finansowych pomiędzy poszczególnymi dysponentami, w sposób zapewniający uzyskanie zakładanego efektu rzeczowo-finansowego w okresie trwania Programu. Podczas analizy możliwości efektywnej realizacji poszczególnych przedsięwzięć brano pod uwagę:

- wysokość globalnych potrzeb zgłoszonych przez jednostkę,
- ilość posiadanych obiektów w danym garnizonie oraz ich stan techniczny,
- realną możliwość osiągnięcia efektu rzeczowego w trakcie trwania Programu,
- stan zaawansowania przygotowania zadania do realizacji (posiadanie nieruchomości pod budowę nowego obiektu, posiadanie uzgodnionego programu inwestycji, opracowana dokumentacja techniczna),
- zagwarantowane dofinansowanie ze środków zewnętrznych.

Wytypowane i przyjęte zamierzenia inwestycyjne były w Biurze Logistyki Policji KGP weryfikowane pod względem możliwości realizacji konkretnego zamierzenia, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa¹⁵.

W celu właściwego doboru zadań zakupowych do ujęcia w Programie przeprowadzone zostały analizy potrzeb w poszczególnych obszarach funkcjonowania zaplecza logistycznego Policji, w tym transportowego, uzbrojenia i techniki Policji oraz wyposażenia specjalnego, w których na każdym etapie przygotowywania uczestniczyły komendy wojewódzkie/Stołeczna/szkoły Policji.

Kryteriami doboru zadań w tym obszarze były:

- zakup sprzętu i wyposażenia zwiększającego skuteczność i mobilność funkcjonariuszy Policji,
- unowocześnienie posiadanego wyposażenia, w tym sukcesywna wymiana dotychczas użytkowanego asortymentu, zwłaszcza wymagającego wycofania z użytkowania,
- wymiana najstarszego sprzętu i wyposażenia, generującego wysokie koszty eksploatacji,
- wzmocnienie bezpieczeństwa osobistego funkcjonariuszy poprzez doposażenie ich

¹⁴ Odpowiednio: Narodowy / Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. z 2010 r., Nr 238, poz. 1579).

- w sprzęt i środki ochrony indywidualnej najnowszej generacji,
- zapewnienie najwyższych standardów jakości oraz komfortu realizowania przez policjantów zadań służbowych,
- uzupełnienie braków wyposażenia w stosunku do określonego normatywu należności.

Dla przedsięwzięć obejmujących zakupy sprzętu komputerowego, zostały uwzględnione wyniki przeprowadzonych analiz w zakresie użytkowanego sprzętu. W szczególności wzięto pod uwagę okres używania komputerów, jak też rodzaj zainstalowanego oprogramowania systemowego (dla systemów operacyjnych Windows XP i Windows Vista producent zakładał zaprzestanie wsparcia aktualizacji i poprawek krytycznych, co w ścisły sposób wiąże się z bezpieczeństwem systemów). Ponadto, istotnym kryterium doboru zadań była konieczność modernizacji i wsparcia posiadanych urządzeń oraz podwyższenie bezpieczeństwa nadzorowanych systemów.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 35-37)

2.4. Zmiany w limitach wydatków poszczególnych przedsięwzięć w 2017 r. i w I połowie 2018 r.

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. Komendant Główny Policji skierował do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji niżej przedstawione wnioski o przesunięcia środków pomiędzy poszczególnymi przedsięwzięciami w ramach Programu modernizacji Policji.

1. Wniosek¹⁶ o przesunięcie kwoty 1.300 tys. zł z przedsięwzięcia „Sprzęt transportowy”, z uwagi na brak możliwości zrealizowania zakupu pojazdu do przewozu materiałów niebezpiecznych, do przedsięwzięcia „Sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej” na doposażenie kupowanych paralizatorów elektrycznych w urządzenia rejestrujące obraz i dźwięk.

Decyzja Ministra SWiA nr 2/2017/PM/POLICJA z dnia 31 lipca 2017 r.

2. Wniosek¹⁷ o przesunięcie kwoty 306 tys. zł z przedsięwzięcia „Wyposażenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy”, z uwagi na powstanie oszczędności po rozstrzygnięciu postępowania przetargowego na zakup kombinezonów ciężkich dla pirotechnika, do przedsięwzięcia „Sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej” na zakup sprzętu wyrażeniowego na potrzeby BOA.

Decyzja Ministra SWiA nr 5/2017/PM/POLICJA z dnia 20 września 2017 r.

3. Wniosek¹⁸ o przesunięcie kwoty 715 tys. zł z przedsięwzięcia „Wyposażenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy”, stanowiącej niewykorzystane środki w związku ze zmniejszeniem liczby kupowanych kamer nasobnych, do przedsięwzięcia „Sprzęt transportowy” na zakup dodatkowych samochodów dla służby ruchu drogowego i kryminalnej.

Decyzja Ministra SWiA nr 6/2017/PM/POLICJA z dnia 27 października 2017 r.

4. Wniosek¹⁹ o przesunięcie kwoty 699 tys. zł z przedsięwzięcia „Wyposażenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy”, z uwagi na powstanie oszczędności po zakończeniu procedur przetargowych na zakup kamer nasobnych, kombinezonu ciężkiego dla pirotechnika i kamizelek kuloodpornych kamuflowanych, do przedsięwzięć: „Sprzęt transportowy” – 461 tys. zł na zakup samochodów zgodnie z potrzebami zgłaszanymi przez jednostki i „Sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej” – 238 tys. zł na zakup dronów i specjalistycznego urządzenia do badania zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu.

Decyzja Ministra SWiA nr 9/2017/PMP/POLICJA z dnia 8 grudnia 2017 r.

5. Wniosek²⁰ o przesunięcie kwoty 723 tys. zł z przedsięwzięcia „Wyposażenie

¹⁶ Pismo nr FB-5056/2017/KW z dnia 28.06.2017 r.

¹⁷ Pismo nr FB-7400/2017/KW z dnia 8.09.2017 r.

¹⁸ Pismo nr FB-8377/2017/KW z dnia 9.10.2017 r.

¹⁹ Pismo nr FB-10740/2017/KW z dnia 7.12.2017 r.

²⁰ Pismo nr FB-10960/2017/KW z dnia 14.12.2017 r.

osobiste i ochronne funkcjonariuszy", w tym kwoty 285 tys. zł stanowiącej oszczędności po zakończeniu procedur przetargowych na zakup kamizelek kuloodpornych Plate Carrier, i kwoty 438 tys. zł z przedsięwzięcia „Sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej”, stanowiącej oszczędności po zakończeniu procedur przetargowych na zakup sprzętu specjalistycznego (TESTER), robota pirotechnicznego i wyrzutników pirotechnicznych oraz z powodu braku możliwości zakupu dronów, do przedsięwzięcia „Sprzęt transportowy” na zakup samochodów zgodnie z potrzebami zgłaszanymi przez jednostki.

Decyzja Ministra SWiA nr 10/2017/PM/POLICJA z dnia 15 grudnia 2017 r.

6. Wniosek²¹ o przesunięcie kwoty 2.030 tys. zł z przedsięwzięć płacowych, w tym kwoty 1.326 tys. zł z przedsięwzięcia „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy”, z uwagi na oszczędności powstałe po rozliczeniu wypłat świadczeń pieniężnych wypłacanych policjantom zwalnianym ze służby, w tym odpraw i nagród jubileuszowych) i kwoty 704 tys. zł z przedsięwzięcia „Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych”, stanowiącej środki pozostałe po rozliczeniu wydatków na składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy, do przedsięwzięcia „Inwestycje budowlane” na przyspieszenie realizacji inwestycji przez KWP w Katowicach i KWP w Szczecinie.

Decyzja Ministra SWiA nr 11/2017/PM/POLICJA z dnia 20 grudnia 2017 r. oraz decyzja Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 grudnia 2017 r.

W 2017 r. budżet Policji został dodatkowo zwiększony o środki z rezerwy celowej przeznaczonej na realizację przedsięwzięcia „Inwestycje budowlane” w wysokości:

- a) 3.300 tys. zł - dla KWP Katowice z limitu BOR.

Decyzja Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 31.10.2017 r.²²

- b) 2.400 tys. zł - dla KWP w Krakowie z limitu Straży Granicznej.

Decyzja Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15.11.2017 r.²³

W marcu 2018 r., na podstawie wniosków KGP²⁴ zmianie, w stosunku do wielkości określonych w ustawie o ustanowieniu Programu modernizacji Policji, uległy limity finansowe środków z rezerw celowych na przedsięwzięcia:

- a) „Inwestycje budowlane” – zmniejszenie o kwotę 10.810 tys. zł na rzecz SOP, w tym kwota 3.300 tys. zł stanowiąca zwiększenie limitu Policji w 2017 r.;
- b) „Sprzęt transportowy”:
- 7.510 tys. zł - zwiększenie z limitu SOP,
 - 92.490 tys. zł - zmniejszenie niżej wymienionych przedsięwzięć i przesunięcie środków na zakup śmigłowców wielozadaniowych:
 - „Sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej” - kwota 4.490 tys. zł,
 - „Sprzęt informatyki i łączności (w tym systemy)” - kwota 74.433 tys. zł;
 - „Wyposażenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy” - kwota 13.567 tys. zł.

Powyższe zmiany zostały potwierdzone przez Ministra Finansów decyzjami przyznającymi rezerwy celowe we wskazanych w ww. wnioskach kwotach.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 37-39)

2.5. Zgodność realizowanych zadań z celami i założeniami Programu.

Opis stanu
faktycznego

Celem Programu jest poprawa skuteczności, sprawności działania m.in. Policji oraz stworzenie warunków sprzyjających realizacji jej ustawowych zadań przez modernizację infrastruktury, sprzętu i wyposażenia. Wszystkie wybrane do sfinansowania w ramach Programu modernizacji i realizowane zadania zapewniają poprawę ilościowo-jakościową posiadanej infrastruktury, a w konsekwencji poprawę

²¹ Pismo nr FB-11148/2017/KW z dnia 15.12.2017 r.

²² Nr MF/FG6.4143.3.27.2017.MF.488.K01.

²³ Nr MF/FG6.4143.3.27.2017.MF.488.K02.

²⁴ Wnioski nr FB-2502/2018/KW z dnia 16.03.2018 r. oraz nr FB-2501/2018/KW z dnia 16.03.2018 r. skorygowanego wnioskiem nr FB-2849/2018/KW z dnia 27.03.2018 r.

warunków pracy i służby, wymianę sprzętu na nowocześniejszy i uzupełnienie jego stanu ilościowego, poprawę stanu uposażeń i wynagrodzeń - tym samym przedsięwzięcia te wpisują się w założenia Programu modernizacji.

W opinii Komendanta Głównego Policji podczas trwania Programu nie odnotowano problemów, które miałyby negatywny wpływ na osiągnięcie ww. celu. Nie wystąpiło ryzyko z zapewnieniem zgodności realizowanych zadań z założeniami Programu modernizacji.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 39)

Ustalone
nieprawidłowości

W obszarze zapewnienia zgodności działań Policji z założeniami i celami Programu modernizacji nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Komendant Główny Policji zrealizował zadania zlecone przez Ministra SWiA w zakresie przygotowania Programu, prawidłowo opracował propozycje inwestycji i dostaw do zrealizowania w ramach Programu modernizacji oraz okresowo je weryfikował i aktualizował. Wnioski o dokonanie zmian w zakresie finansowania zadań i przedsięwzięć programu były składane zgodnie z zakresem upoważnienia określonym w ustawie oraz wyznaczonym przez Ministra SWiA.

3. Realizacja zakupów i inwestycji

3.1. Przygotowanie zakupów i inwestycji objętych Programem modernizacji, w tym zmiany kadrowo-organizacyjne.

Opis stanu
faktycznego

Organizacja przygotowania i realizacja zakupów oraz koordynacja planowania i wykonywania zamierzeń inwestycyjnych w Policji, w tym również objętych Programem modernizacji Policji, wchodzi w zakres zadań przypisanych do wykonania przez Biuro Logistyki Policji KGP²⁵, Biuro Łączności i Informatyki KGP (m. in. w zakresie sprzętu łączności i informatyki) oraz Biuro Finansów (m. in. w zakresie przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego). W KGP przeprowadzono rozeznanie potrzeb kadrowych i organizacyjnych, w wyniku którego dokonano reorganizacji w biurach merytorycznych KGP w celu zapewnienia optymalnej struktury organizacyjnej ww. biur pozwalającej na zagwarantowanie sprawnej i efektywnej realizacji zadań, w tym także tych ujętych w Programie modernizacji. Zmiany objęły m.in.:

- wzmocnienie etatowe i zatrudnienia w Wydziale Koordynacji Gospodarki Transportowej BLP, Wydziale Koordynacji Gospodarki Uzbrojeniem i Technika Policijną BLP, Wydziale Zamówień Publicznych i Funduszy Pomocowych BF²⁶;
- przekazywanie realizacji części zakupów jednostkom podległym;
- powołanie przez Dyrektora Biura Łączności i Informatyki KGP Zespołu do realizacji zadań wynikających z Programu modernizacji będących w kompetencji ww. Biura, którego członkami są m.in. naczelnicy wydziałów odpowiadający za realizację poszczególnych zadań w ramach programu;
- powołanie zespołów do zarządzania dwoma projektami realizowanymi w BŁiI KGP w ramach PMP w latach 2017-2020: projektem „Modernizacja policyjnych sieci radiowych w 13 miastach i aglomeracjach miejskich do systemu standardu ETSI TETRA” oraz „Modernizacja Policyjnego Systemu Wideokonferencyjnego w ramach Programu Modernizacji Policji w latach 2017-2020”. W skład obu zespołów wchodzi przedstawiciele BŁiI KGP, innych komórek organizacyjnych KGP oraz KWP/KSP. Zadaniem zespołów jest opracowanie studiów wykonalności, realizacja projektów oraz określenie kompetencji zespołów niezbędnych do utrzymania i rozwoju

²⁵ Zgodnie z zarządzeniem nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP z 2016 r., poz. 13 ze zm.).

²⁶ Zwiększenie o jeden etat oraz przesunięcie trzech pracowników realizujących dotychczas zadania z zakresu funduszy pomocowych do realizacji postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

produktów.

Zastępca Komendanta wskazał w swoich wyjaśnieniach na problemy kadrowe związane z pozyskaniem do pracy w Policji osób o odpowiednio wysokich kwalifikacjach w zakresie wiedzy technicznej i umiejętności praktycznych, szczególnie dotyczy to informatyki i łączności, z uwagi na wysokie wymagania i niskie, w relacji do oferowanych na rynku pracy, możliwości wynagradzania pracowników. Podkreślił, że możliwości finansowe Policji są niewspółmierne do tego co oferuje rynek komercyjny. Takie same problemy dotyczą też kwestii pozyskania inspektorów nadzoru budowlanego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 8, 39-43, tom II str. 164-172, tom III str. 407-458)

3.2. Studium wykonalności przedsięwzięć oraz plany i harmonogramy ich realizacji.

Opis stanu
faktycznego

Realizacja przedsięwzięć Programu modernizacji bazowała na ustalonym w listopadzie 2016 r. czteroletnim harmonogramie zadań. Zestawienie to obejmowało plan rzeczowo-finansowy na kolejne lata realizacji Programu i było uaktualniane okresowo, na podstawie zmian wprowadzonych przez Komendanta Głównego Policji oraz decyzji Ministra SWiA oraz Ministra Finansów. Zakupy sprzętu były wyznaczone potrzebami jednostek organizacyjnych Policji i wielkością środków finansowych, natomiast zadania inwestycyjne były realizowane zgodnie z przebiegiem realizacji inwestycji (dokumentacja projektowa, roboty budowlane) i w ramach wartości kosztorysowych na podstawie uaktualnianego planu rzeczowo-finansowego.

W KGP nie sporządzano dla przedsięwzięć Programu modernizacji studium wykonalności. Zastępowały je odrębne analizy (ujęte w planach, harmonogramach, bądź w studium wykonalności - szczególnie w odniesieniu do zadań i projektów informatycznych i łączności) każdego zadania pozwalająca oszacować czas potrzebny do jego wykonania, uwzględniająca możliwości dostawy specjalistycznego sprzętu na potrzeby jednostek Policji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 9, 43-44, tom II str. 173-192, 342-379, tom IV str. 55)

3.3. Plan (harmonogram) przygotowania i uruchamiania postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Realizacja postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

Opis stanu
faktycznego

W KGP sporządzany był plan rzeczowo-finansowy oraz harmonogram realizacji Programu modernizacji, w którym zawarto planowany termin wydatkowania środków przeznaczonych na realizację zadania (termin realizacji zadania). Zgodnie z wytycznymi Komendanta Głównego Policji w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych w KGP²⁷ sporządzany był roczny plan zamówień publicznych na 2017 r. i 2018 r., który określał harmonogram realizacji wszystkich postępowań przetargowych na dany rok, planowanych do przeprowadzenia w KGP (w tym tych z Programu modernizacji) ze wskazaniem m. in. planowanego terminu wszczęcia postępowania, terminu realizacji umowy, trybu udzielenia zamówienia publicznego oraz źródła finansowania zadania.

(dowód: akta kontroli tom I str. 8, 43-44, tom V str. 213, 245, tom IX str. 1-16)

Badaniem objęto (w szczególności pod kątem ustalenia wartości zamówienia i wyboru trybu) trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o najwyższej wartości, planowane do sfinansowania środkami z Programu modernizacji, wybrane z planów zamówień publicznych na lata 2017-2018:

1. Postępowanie nr 78/Cut/18/MP/PMP na dostawę 2 szt. śmigłowców transportowych dla Policji, przeprowadzone w trybie z wolnej ręki. Wartość przedmiotu zamówienia określono na 117.950 tys. zł netto (145.078,5 tys. zł brutto). Zamawiający na sfinansowanie zamówienia zamierzał przeznaczyć kwotę 146.000 tys. zł. Umowa

²⁷ Zarządzenie nr 17 Komendanta Głównego Policji z dnia 13 lipca 2015 roku w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych w Komendzie Głównej Policji (Dz. Urz. KGP poz. 50).

nr 87/BLP/78/Cut/18MP/89 na kwotę 142.660,6 tys. zł została zawarta w dniu 30 maja 2018 r. W ww. postępowaniu zostały złożone dwa odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej (KIO): w dniu 7 maja 2018 r. i w dniu 10 lipca 2018 r. Pierwsze z nich, postanowieniem KIO z dnia 28 maja 2018 r., zostało oddalone jako przedwczesne. Drugie, wyrokiem z dnia 10 sierpnia 2018 r., zostało oddalone jako niezasadne (szerzej na str. 18-20).

2. Postępowanie nr 22/Ctr/17/TJ/PMP na dostawę 6 sztuk samochodów do przewozu ładunków wybuchowych wyposażonych w gazoszczelny pojemnik, przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego. Wartość przedmiotu zamówienia określono na 16.979,9 tys. zł netto. Zamawiający na sfinansowanie zamówienia zamierzał przeznaczyć kwotę 21.000 tys. zł. Umowa nr 195/BLP/22/Ctr/17/TJ/PMP/181 na kwotę 16.752,6 tys. zł została zawarta w dniu 16 października 2017 r. Odwołanie do KIO złożone w dniu 21 sierpnia 2017 r. zostało oddalone wyrokiem z dnia 31 sierpnia 2017 r.
3. Postępowanie nr 94/BŁil/17/AK/PMP na dostawę urządzeń pełniących rolę Mobilnych Terminali Noszonych, przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego. Wartość przedmiotu zamówienia określono na 24.390,2 tys. zł netto. Zamawiający na sfinansowanie zamówienia zamierzał przeznaczyć kwotę 30.000 tys. zł. Umowa nr 203/94/BŁil/17/AK/PMP na kwotę 20.379 tys. zł (po aneksowaniu) została zawarta w dniu 18 października 2017 r. Odwołanie do KIO złożone w dniu 15 września 2017 r., zostało oddalone wyrokiem z dnia 2 października 2017 r.

W ww. postępowaniach, w zakresie objętym badaniem, nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy o zamówieniach publicznych oraz obowiązujących w KGP regulacji wewnętrznych w tym zakresie. Jedynie w postępowaniu nr 22/Ctr/17/TJ/PMP stwierdzono uchybienia formalne dotyczące sporządzenia protokołu postępowania.

(dowód: akta kontroli tom VIII str. 216-295, tom VIII str. 342-345, tom VIII str. 378-381 i tom IX str. 114-141)

W okresie objętym kontrolą, w 11 postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego planowanych do sfinansowania środkami z Programu modernizacji, złożono 17 odwołań do Krajowej Izby Odwoławczej²⁸. Ich badanie przeprowadzono w zakresie przyczyn złożonego odwołania i sposobu jego rozpatrzenia. Ustalono, że jako przyczyny złożenia odwołania wskazywano głównie wybór, jako najkorzystniejszej, oferty niespełniającej wymagań Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ), zaniechanie odrzucenia oferty niespełniającej wymagań SIWZ, zaniechanie wykluczenia wykonawcy oraz naruszenie zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. W trzech przypadkach KIO uwzględniła odwołanie, siedem odwołań - oddaliła, w pięciu umorzyła postępowanie odwoławcze z uwagi na: cofnięcie odwołania, uwzględnienie odwołania przez Zamawiającego²⁹. W jednym przypadku odrzuciła odwołanie jako przedwczesne³⁰, a w jednym zwróciła wniesione odwołanie z powodu braków formalnych³¹.

KIO uwzględniła odwołania złożone w niżej wymienionych postępowaniach:

- a) nr 14/BŁil/17/DG/PMP, dotyczące „Modernizacji, optymalizacji infrastruktury sprzętowej, systemowej i aplikacyjnej Systemu Wspomagania Obsługi Policji

²⁸ Z tego w 2017 r. w ośmiu postępowaniach złożono 13 odwołań (tj. postępowanie nr 14/BŁil/17/DG/PMP – trzy odwołania, nr 22/Ctr/17/TJ/PMP – jedno odwołanie, nr 62/BŁil/17/MR/PMP – jedno odwołanie, nr 94/BŁil/17/AK/PMP – jedno odwołanie, nr 97/BŁil/17/UM/PMP – dwa odwołania, nr 235/Cut/17/GD/PMP – jedno odwołanie, nr 262/BŁil/17/EJ/PMP – dwa odwołania, nr 274/BŁil/17/JSZ/PMP – dwa odwołania), zaś w I połowie 2018 r. w trzech postępowaniach złożono cztery odwołania (tj. postępowanie nr 78/Cut/18/MP/PMP – dwa odwołania, nr 93/BŁil/18/EZ/PMP – jedno odwołanie i nr 103/BŁil/18/TG/PMP – jedno odwołanie).

²⁹ Postępowanie nr 97/BŁil/17/UM/PMP (dwa odwołania), nr 235/Cut/17/GD/PMP (jedno odwołanie), nr 262/BŁil/17/EJ/PMP (jedno odwołanie), nr 93/BŁil/18/EZ/PMP (jedno odwołanie).

³⁰ Postępowanie nr 78/Cut/18/MP/PMP (jedno odwołanie).

³¹ Postępowanie nr 274/BŁil/17/JSZ/PMP (jedno odwołanie).

(SWOP)”) – KIO uwzględniła dwa złożone odwołania. W odniesieniu do pierwszego (z 28.12.2017 r.) KIO uznała część zarzutów wskazanych w odwołaniu i nakazała³² unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, powtórzenie czynności badania i oceny ofert, w tym odrzucenie oferty wskazanego wykonawcy jako niezgodnej z SIWZ. W drugim odwołaniu (z 23.02.2018 r.) KIO nakazała³³ unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz dokonanie ponownego badania i oceny ofert. Zamawiający zastosował się do orzeczeń KIO;

- b) nr 62/BŁil/17/MR/PMP, dotyczące „Modernizacji centralnych systemów informatycznych Policji z wykorzystaniem nowych technologii serwerowych, macierzowych, aplikacyjnych – zakup serwerów przestrzeni dyskowych i stacji zarządzających” – KIO uwzględniła odwołanie i nakazała³⁴ unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, powtórzenie czynności badania i oceny ofert, w tym wezwanie wskazanego w wyroku wykonawcy do złożenia szczegółowych wyjaśnień oraz dowodów potwierdzających koszty realizacji zamówienia. Zamawiający zastosował się do orzeczenia KIO.

(dowód: akta kontroli tom VIII str. 216-221, tom VIII str. 296-341 i tom IX str. 17-113)

W 2017 r. KGP zrezygnowała z pięciu zamówień publicznych, planowanych do realizacji w ramach Programu modernizacji, a realizacja pięciu innych zamówień przeszła na 2018 r. Przyczynami rezygnacji w 2017 r. z pięciu zamówień było m. in. zmiana źródła finansowania (m.in. na NFOŚiGW³⁵) oraz zmiana struktury zakupu pojazdów i przeniesienie realizacji zadań w tym zakresie na lata późniejsze, tj. 2019-2020³⁶. Ostatecznie w 2018 r. w wyniku dalszych prac planistycznych dokonano zmian struktury zakupów sprzętu transportowego na lata 2019-2020 i zrezygnowano z zakupu wskazanych pojazdów z uwagi m.in. na, jak wyjaśniła Dyrektor BLP KGP, konieczność zabezpieczenia środków na zakup sprzętu dla lotnictwa policyjnego i tym samym zmniejszenia środków na zakupy sprzętu transportowego w 2019 r. o 55.000 tys. zł.

W 2018 r. KGP zrezygnowała z trzech zamówień publicznych³⁷, planowanych do realizacji w ramach Programu modernizacji. Przyczynami tych rezygnacji była m. in. zmiana źródła finansowania (ze środków niezwiązanych z Programem modernizacji) oraz zmniejszenie środków planowanych na zadanie.

(dowód: akta kontroli tom IX str. 15-16, 148-149, 156-158, 171-172, 180-181)

W ramach kontroli KGP szczegółowemu badaniu poddano dokumentację, jawną i niejawną, zamówienia publicznego na dostawę dla Policji 2 śmigłowców transportowych „Black Hawk”.

W dniu 16 stycznia 2018 r. Naczelnik Zarządu Lotnictwa Policji Głównego Sztabu Policji KGP przedstawił analizę rozwiązań taktyczno-technicznych i lotniczych, stosowanych w dostępnych na rynku śmigłowcach, opracowaną w związku z zamiarem wyposażenia Biura Operacji Antyterrorystycznych KGP w śmigłowce umożliwiające realizację zadań kontrterrorystycznych³⁸. Podstawą wymagań była taktyka działań specjalnych

³² Wyrok z dnia 12 stycznia 2018 r. (sygn. akt KIO2739/17).

³³ Wyrok z dnia 8 marca 2018 r. (sygn. akt KIO 341/18).

³⁴ Wyrok z dnia 29 sierpnia 2017 r. (sygn. akt KIO 1702/17).

³⁵ Dotyczyło to zakupu 20 szt. łodzi – kat. R-2 (10 szt.) i kat. R-3 (10 szt.).

³⁶ Dotyczyło to zakupu: pojazdów typu Ruchome Stanowisko Dowodzenia (6 szt.) – realizacja dostaw planowana była na 2020 r., ambulansu sanitarnego na podwoziu 4x4 (4 szt.) – realizacja dostaw planowana była na 2019 r. i kontenera logistycznego z pojazdem (4 szt.) – realizacja dostaw planowana była na 2019 r.

³⁷ Zakup zestawów przeciwwuderzeniowych; Modernizacja centralnych systemów informatycznych Policji z wykorzystaniem nowych technologii serwerowych, macierzowych, aplikacyjnych (Zwiększenie wydajności i niezawodności Systemu Teleinformatycznego Biura SIRENE) – zadanie przesunięte w czasie, jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Biura Łączności i Informatyki KGP „do momentu uzyskania odpowiednich środków finansowych z uwagi na konieczność dokonywania priorytetyzacji zadań”; Budowa Technicznego Centrum Zwalczania Cyberprzestępczości Policji.

³⁸ Notatka o klauzuli POUFNE, nr Gs-Io-Pf-5/2018 z dnia 16 stycznia 2018 r., dostępna w Kancelarii Tajnej Biura Bezpieczeństwa Informacji KGP.

określonych w obowiązującym zarządzeniu Komendanta Głównego³⁹. Zgodnie z wymaganiami Policji docelowy śmigłowiec powinien mieć rozwiązania konstrukcyjne umożliwiające szybki załadunek desantu, możliwie krótki czas dolotu do miejsca działania i natychmiastowy wylądunek grupy specjalnej oraz natychmiastowy odlot.

Analizą objęto wszystkie 13 konstrukcji śmigłowców mających możliwość transportu 12-20 osób w przedziale transportowym (nie licząc pilotów), dostępnych na rynku i pozostających w produkcji. W opracowaniu przedstawiono następnie, które śmigłowce nie spełniają których wymagań, a w konkluzji wskazano, że jedynym modelem spełniającym wszystkie wymagania Policji jest śmigłowiec SIKORSKY S-70i Black Hawk, produkowany w PZL Mielec.

Notatkę zaaprobowali insp. Grzegorz Baczyński Dyrektor Głównego Sztab Policji KGP i nadinsp. Helena Michalak ówczesny Zastępca Komendanta, a zaakceptował nadinsp. Jarosław Szymczyk Komendant Główny Policji.

Do wniosku o wszczęcie postępowania (nr 78/Cut/18/MP) o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę 2 śmigłowców transportowych dla Policji z 19 stycznia 2018 r., dołączono m.in. notatkę służbową pracownika Zespołu ds. Obsługi Lotnictwa WKGUiTP BLP⁴⁰, w której przedstawiono informację porównawczą nt. ceny dwóch śmigłowców: PZL Mielec Sikorsky S-70i - 145.066,4 tys. zł i Leonardo WSK Świdnik AW-189 - 224.161,7 tys. zł. Wartość dwóch śmigłowców Sikorsky S-70i na potrzeby postępowania określono na 117.950 tys. zł netto i 145.078,5 tys. zł brutto. Średnia cena śmigłowca to ok. 66,9 mln zł⁴¹.

Wniosek o wszczęcie postępowania, w trybie z wolnej ręki, został zatwierdzony przez nadinsp. Jarosława Szymczyka Komendanta Głównego Policji w dniu 10 kwietnia 2018 r., w związku z decyzją Ministra Finansów⁴² o przeniesieniu z rezerwy celowej budżetu państwa, z cz. 83 poz. 92 do cz. 42 rozdz. 75295 § 6060 kwoty 147.000 tys. zł na zakup przedmiotowych śmigłowców.

Po przeprowadzeniu, w dniach 11-27 kwietnia 2018 r. negocjacji z PZL Mielec, w dniu 30 maja 2018 r. została podpisana⁴³ i weszła w życie umowa nr 87/BLP/78/Cut/18MP/89 na dostawę dwóch nowych śmigłowców m-ki Sikorsky S-70i Black Hawk w różnych wersjach wyposażenia wraz z usługą szkolenia załóg i wsparciem obsługi serwisowej eksploatacji o łącznej wartości 142.660,6 tys. zł (41.959 tys. USD).

Informacja o udzieleniu zamówienia została opublikowana w Dzienniku Urzędowym UE w dniu 3 lipca 2018 r. pod numerem 2018/S 125-284828.

Przedmiotowe postępowanie i umowa podlegały nadzorowi organów zewnętrznych:

- pismem z dnia 13 kwietnia 2018 r.⁴⁴ o klauzuli POUFNE, nadinsp. Helena Michalak - Zastępca KGP powiadomiła Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia na dostawę 2 śmigłowców dla Policji w trybie

³⁹ Zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr Pf-18/KGP z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie taktyki działań bojowych i taktyki działań minersko-pirotechnicznych, niejawne, niepublikowane. Dostępne w Kancelarii Tajnej Biura Bezpieczeństwa Informacji KGP.

⁴⁰ Wydział Koordynacji Gospodarki Uzbrojeniem i Technika Policijną Biura Logistyki Policji KGP.

⁴¹ W dniu 8.06.2018 r. na stronie internetowej Infosecurity24 (<https://www.infosecurity24.pl/ukraina-parlament-zatwierdzil-zakup-55-francuskich-smiglowcow>) ukazała się informacja o ratyfikowaniu przez Radę Najwyższą Ukrainy porozumienia zawartego w dniu 29.05.2018 r. między rządami Ukrainy i Francji w sprawie zakupu przez Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Ukrainy 55 śmigłowców firmy Airbus Helicopters o wartości ponad 558 mln euro. Wg autora artykułu wśród 55 dostarczonych maszyn znajdzie się 21 ciężkich H-225 Super Puma (w cenie 15,6 mln euro ≈ 67,1 mln zł), 10 lekkich dwusilnikowych H-145 (w cenie 11,01 mln euro ≈ 47,37 mln zł) oraz 24 H-125 Écureuil (w cenie 4,9 mln euro ≈ 21,08 mln zł). Pierwsze cztery śmigłowce H-225 powinny zostać dostarczone do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Ukrainy do końca 2018 r. Przeliczeń dokonano w oparciu o średni kurs euro podany w tabelach NBP 29.05.2018 r. wynoszący 1 € = 4,3026 zł. Dla porównania średnia cena Sikorsky S-70i ustalona w przedmiotowej umowie to 66,93 mln zł.

⁴² Decyzja MF/FG 6.4143.3.53.2018.MF.1042 z dnia 10.04.2018 r.

⁴³ Umowa dostępna w Burze Finansów KGP.

⁴⁴ Pismo nr FzF-Pf-731/18 z dnia 13.04.2018 r. dostępne w Kancelarii Tajnej Biura Bezpieczeństwa Informacji KGP.

z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust. pkt 1 lit. a ustawy PZP, zawierające uzasadnienie faktyczne i prawne. Do informacji dołączono, wyżej przedstawioną analizę Naczelnika Zarządu Lotnictwa Policji;

Pomimo posiadanego uprawnienia, Prezes UZP nie wszczął kontroli doraźnej ani postępowania wyjaśniającego w tej sprawie;

- pismem nr FZF-4007/18 z dnia 8 maja 2018 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy o Prokuraturze Generalnej, Komendant Główny Policji zwrócił się do Prezesa Prokuratury Generalnej o wydanie opinii prawnej w przedmiocie projektu umowy dotyczącego zamówienia publicznego o wartości 142.660,6 tys. zł. W opinii z dnia 21 maja 2018 r.⁴⁵ Prokuratura Generalna stwierdziła, że uwagi merytoryczne i redakcyjne do projektu umowy naniesiono na jej wersję elektroniczną. Po naniesieniu, niezbędnych zmian do projektu umowy, została ona w dniu 25 maja 2018 r. przekazana powtórnie do Prokuratury Generalnej;
- w dniu 23 kwietnia 2018 r. nadinsp. Helena Michalak, ówczesny Zastępca Komendanta, skierowała do Departamentu Porządku Publicznego MSWiA informację nt. stanu lotnictwa Policji. Informacja ta, poza analizą stanu posiadania, planem wycofania z eksploatacji śmigłowców postradzieckich, zawierała również opis bezskutecznych działań podejmowanych przez Policję od 2007 r. w sprawie zakupu śmigłowców oraz opis przebiegu przedmiotowego postępowania w sprawie zakupu 2 śmigłowców S-70i Black Hawk;
- przedmiotowa informacja była przedmiotem debaty, w dniu 9 maja 2018 r., Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych;
- w dniu 1 czerwca 2018 r. kopie niejawniej części dokumentacji postępowania (analizę ZLP i pismo KGP do Prezesa UZP) otrzymał, na swój wniosek, Andrzej Sprycha Inspektor Nadzoru Wewnętrznego MSWiA. Nie podejmował on kolejnych działań w sprawie;
- w dniu 7 maja 2018 r. odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej wniosła firma AIRBUS⁴⁶, zarzucając Komendantowi Głównemu Policji, że „Przeprowadzenie postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki narusza art. 67 ust. 1 PZP”. Postanowieniem KIO z dnia 28 maja 2018 r. przedmiotowe odwołanie zostało odrzucone jako przedwczesne;
- w dniu 10 lipca 2018 r. firma AIRBUS wniosła do KIO kolejne odwołanie. Zarzuciła Zamawiającemu przede wszystkim naruszenie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a w związku z art. 131 h ust. 6 pkt 1 oraz art. 7 ust. 1 ustawy PZP. W wyroku z dnia 10 sierpnia 2018 r. (sygn. KIO 1370/18) KIO oddaliła odwołanie, stwierdzając, że jest ono bezzasadne. W ww. postanowieniu i wyroku KIO zawarto pouczenie, że stosownie do art. 198a ust. 1 i 2 ustawy PZP, przysługuje na nie skarga do Sądu Okręgowego w Warszawie. Z uprawnień tych firma Airbus nie skorzystała.

Umowa z dnia 30 maja 2018 r. przewidywała dostawę obu śmigłowców do 14 grudnia 2018 r. Faktycznie zostały one komisyjnie odebrane i oblatane w dniach 22-28 listopada 2018 r., przebazowane z Mielca na Lotnisko Warszawa-Babice⁴⁷ w dniu 29 listopada 2018 r. i oficjalnie przejęte przez ZLP KGP w dniu 30 listopada 2018 r.

(dowód: akta kontroli tom VIII, str. 216-345, 378-381)

3.4. Przygotowanie i udział podległych jednostek w realizacji przedsięwzięć Programu modernizacji.

Opis stanu
faktycznego

Biura merytoryczne Komendy Głównej Policji realizowały zadania we wszystkich przedsięwzięciach Programu modernizacji. Podległe jednostki Policji zaangażowane

⁴⁵ Pismo nr KR-500-111/18/MRY z dnia 21.05.2018 r. - w aktach sprawy.

⁴⁶ W dokumentach Airbusa i KIO używana jest oficjalna pełna nazwa spółki : Airbus Helicopters societe par actions simplifiee z siedzibą w Marignane Cadex, Francja.

⁴⁷ Siedziba i centralna baza Zarządu Lotnictwa Policji.

zostały w proces realizacji przedsięwzięć Programu modernizacji od momentu jego konstruowania, tj. zgłaszania i analizowania potrzeb inwestycyjnych oraz zadań zakupowych sprzętu i wyposażenia, ustalania priorytetów, harmonogramów realizacji poszczególnych zamierzeń inwestycyjnych i zakupowych planowanych do ujęcia w Programie oraz na bieżąco uczestniczą w dalszych etapach realizacji tych zadań. W odniesieniu np. do przedsięwzięcia „Inwestycje budowlane”, zamierzenie to jest realizowane bezpośrednio przez dysponentów podległych KGP: komendy wojewódzkie, Komendę Stołeczną i szkoły Policji, którzy zgodnie ze strukturą organizacyjną realizują wydatki majątkowe związane z budownictwem służbowym Policji (dysponują prawem do nieruchomości, realizują i nadzorują procesy inwestycyjne jako bezpośredni inwestorzy oraz odpowiadają za prawidłowość ich finansowania). Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku realizacji zadań ujętych w przedsięwzięciu „Sprzęt transportowy” w zakresie wykonywania dostaw taboru lądowego oraz wodnego. Zakupy pojazdów realizują wytypowane jednostki Policji specjalizujące się w realizacji tego typu zadań. W 2017 r. w ramach przedsięwzięcia „Wyposażenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy” np. procedurę przetargową na dostawy systemu kamer nasobnych realizowały Komenda Główna Policji dla Komendy Stołecznej Policji (60 szt.) oraz Komendy Wojewódzkie Policji we Wrocławiu i Białymstoku (po 60 szt.).

W ramach przygotowania jednostek Policji do wykonywania zadań inwestycyjnych, czy też zakupowych objętych Programem organizowane są przez Biuro Logistyki Policji KGP odprawy i wideokonferencje, przedsięwzięcia szkoleniowe, które pozwalają na bieżącą wymianę informacji, podnoszenie wiedzy i kompetencji zawodowych przedstawicieli pionu logistycznego w procesach prawidłowej realizacji przebiegu i finansowania przedsięwzięć.

Przedstawiciele jednostek podległych uczestniczyli również w realizacji przedsięwzięcia „Sprzęt łączności i informatyki”. Zostali włączeni m.in. do prac nad projektem pn. „Modernizacja policyjnych sieci radiowych w 13 miastach i aglomeracjach miejskich do systemu standardu ETSI TETRA” oraz pn. „Modernizacja Policyjnego Systemu Wideokonferencyjnego w ramach Programu Modernizacji Policji w latach 2017 – 2020”.

(dowód: akta kontroli tom I str. 9, 44-46, tom II str. 193-282, tom IV str. 15-29)

3.5. Realizacja przedsięwzięć Programu modernizacji w 2017 r. i I poł. 2018 r.

Przeniesienie wydatków do wydatków niewygasających z końcem 2017 r.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą na realizację przedsięwzięć Programu modernizacji w zakresie zakupów i inwestycji Policja wydatkowała łącznie 501.723 tys. zł⁴⁸ (łącznie z wydatkami niewygasającymi), z tego w 2017 r. 455.847 tys. zł⁴⁹ i w I połowie 2018 r. 45.876 tys. zł. W ramach powyższych kwot jednostki organizacyjne Policji zrealizowały z Programu modernizacji:

- inwestycje budowlane na łączną kwotę 268.093 tys. zł, z czego w 2017 r. – 223.807 tys. zł i w I półroczu 2018 r. – 44.286 tys. zł. W 2017 r. zrealizowano 38 inwestycji, w tym dwie związane z budową nowych siedzib Policji, siedem dotyczących adaptacji istniejących obiektów, dziewięć przedsięwzięć dotyczących przebudowy istniejących obiektów służbowych, 16 zadań związanych z modernizacją istniejących obiektów, trzy dotyczące termomodernizacji. Zakończonych w 2017 r. inwestycji, 18 dotyczyło procesu odtwarzania posterunków Policji. W pierwszej połowie 2018 r. oddano do użytkowania cztery zmodernizowane siedziby posterunków Policji;
- zakupy sprzętu transportowego na łączną kwotę 74.576 tys. zł, z czego w 2017 r. – 73.046 tys. zł⁵⁰ i w I półroczu 2018 r. – 1.530 tys. zł, w tym m.in. 483 szt. samochodów osobowych oznakowanych, 301 szt. samochodów osobowych

⁴⁸ Według informacji dotyczących wykonania wydatków objętych Programem modernizacji za 2017 i I półrocze 2018 r. (po korekcie) przekazanych do Departamentu Budżetu MSWiA.

⁴⁹ W tym wykonane wydatki niewygasające w kwocie 72.349,1 tys. zł.

⁵⁰ W tym wykonane wydatki niewygasające w kwocie 7.245,2 tys. zł.

- nieoznakowanych, 143 szt. furgonów oznakowanych w tym patrolowych, 25 szt. furgonów nieoznakowanych oraz 6 szt. ambulansów pirotechnicznych;
- zakupy sprzętu uzbrojenia i techniki specjalnej na łączną kwotę 10.354 tys. zł, z czego w 2017 r. – 10.294 tys. zł⁵¹ i w I półroczu 2018 r. – 60 tys. zł, w tym m. in. 395 szt. paralizatorów elektrycznych, 8 szt. bezzałogowych statków powietrznych – DRON, 1 szt. urządzenia typu „TESTER” oraz 1 robot pirotechniczny;
- zakupy sprzętu informatyki i łączności na łączną kwotę 100.862 tys. zł⁵² (całość w 2017 r.), w tym m. in. 1.362 szt. mobilnych terminali noszonych (MTN), 7.052 szt. komputerów PC, 208 szt. laptopów, 1.711 szt. urządzeń wielofunkcyjnych;
- zakupy wyposażenia osobistego i ochronnego funkcjonariuszy na łączną kwotę 47.838 tys. zł⁵³ (całość w 2017 r.), w tym m. in. 3.887 szt. komputerów przenośnych, 2.820 szt. kamizelek kuloodpornych nakładanych na mundur „Plate Carrier” dla funkcjonariuszy prewencji, 6.016 szt. kamizelek kuloodpornych kamuflowanych, 180 szt. kamer nasobnych dla służby prewencyjnej oraz 1 tys. kpl. zestawów przeciwwuderzeniowych dla służby prewencyjnej.

Według wyjaśnień Zastępcy Komendanta Głównego Policji w okresie objętym kontrolą wystąpiły m. in. niżej wymienione trudności w realizacji przedsięwzięć Programu:

- 1) w zakresie inwestycji budowlanych – trudna sytuacja na rynku usług budowlanych, skutkująca problemami z wylonieniem potencjalnych wykonawców usług budowlanych na terenie całego kraju. Najczęściej napotkano na brak ofert w postępowaniu przetargowym lub składanie ofert znacznie przewyższających założenia zamawiających. Specyficzne uwarunkowania na rynku usług budowlanych przekładają się również na sytuację kadrową dotyczącą wyspecjalizowanej kadry zaplecza logistycznego, odpowiedzialnej za realizację przedsięwzięć budowlanych (w szczególności inspektorzy nadzoru inwestorskiego) w jednostkach Policji. Powoduje to wysoką fluktuację i rotację w zakresie zatrudnienia specjalistycznej kadry, która aktualnie na rynku konkurencyjnym znajduje korzystniejsze warunki zatrudnienia, aniżeli w administracji publicznej;
- 2) w zakresie przedsięwzięć dotyczących sprzętu transportowego, sprzętu uzbrojenia i techniki policyjnej oraz wyposażenia osobistego i ochronnego funkcjonariuszy nie wystąpiły dotychczas istotne trudności w realizacji zadań Programu. Pojawiają się pewne trudności podczas przeprowadzanych procedur przetargowych polegające np. na niezłożeniu ofert przez potencjalnych wykonawców, na złożeniu ofert znacznie przewyższających środki finansowe jakie Zamawiający przeznacza na ten cel lub na konieczności unieważnienia postępowania w związku z awaryjnością sprzętu poddanego testom, bądź realizowaniu umów z opóźnieniem;
- 3) w zakresie przedsięwzięcia dotyczącego sprzętu informatyki i łączności pojawiły się pewne trudności związane m. in. z przedłużaniem się rozstrzygnięć postępowań z uwagi na korzystanie przez wykonawców ze środków ochrony prawnej (w tym odwołań do KIO), odmową podpisania umowy przez wybranego wykonawcę, opóźnieniem w przyznawaniu środków finansowych z Programu oraz rotacją kadrową BŁil. Jak wyjaśniła ówczesny Zastępca Komendanta nadinsp. Helena Michalak, czasowo delegowano do BŁil policjantów z jednostek terenowych. Ponadto z dniem 1 marca 2018 r. w Komendzie utworzono nową komórkę organizacyjną, tj. Wydział Radiokomunikacji BŁil KGP.
(dowód: akta kontroli str. tom I str. 9, 47-50, tom II str. 283-295, tom IV str. 1-7, 48-54, tom VI str. 64-152, 194-392)

Do wykazu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2017⁵⁴ KGP zgłosiła wydatki objęte Programem modernizacji na łączną kwotę 74.597,4 tys. zł,

⁵¹ W tym wykonane wydatki niewygasające w kwocie 3.439,6 tys. zł.

⁵² W tym wykonane wydatki niewygasające w kwocie 53.351 tys. zł.

⁵³ W tym wykonane wydatki niewygasające w kwocie 8.313,3 tys. zł.

⁵⁴ Ujętych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2017 roku nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2426).

na następujące zadania:

- 1) zakup sprzętu transportowego – 8.010,7 tys. zł (zakup 25 pojazdów nieoznakowanych dla służb i jednostek organizacyjnych Policji, zakup Systemu Obserwacji Lotniczej Bell-412);
- 2) zakup uzbrojenia i techniki specjalnej – 3.439,6 tys. zł (urządzenie typu TESTER, wyrzutnik pirotechniczny);
- 3) modernizacja indywidualnej infrastruktury teleinformatycznej przeznaczonej dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych – 13.921,9 tys. zł;
- 4) modernizacja urządzeń wielofunkcyjnych, infrastruktury teleinformatycznej oraz mobilnego dostępu do systemów informacyjnych – 21.995,3 tys. zł;
- 5) budowa systemu cyberbezpieczeństwa Policji i Technicznego Centrum Zwalczania Cyberprzestępczości Policji – 18.914,9 tys. zł;
- 6) zakupy wyposażenia osobistego i ochronnego funkcjonariuszy – 8.315 tys. zł (kamizelki kuloodporne na mundur „Plate Carrier”).

Przyczynami zgłoszenia ww. wydatków do wykazu wydatków niewygasających wraz z upływem roku budżetowego 2017 było m.in. otrzymanie części środków⁵⁵ dopiero w III kwartale 2017 r., co skutkowało tym, że czas na całkowitą realizację procedury zakupu okazał się niewystarczający. Wydatki niewygasające zrealizowano w kwocie 72.349,1 tys. zł (87% kwoty zgłoszonej).

(dowód: akta kontroli str. tom V str. 212, 229-230, tom VI str. 393-404 i tom IX str. 193-197)

3.6. Finansowanie zakupów i inwestycji przez Ministra SWiA i Komendanta Głównego Policji.

Opis stanu
faktycznego

Według wyjaśnień Komendanta Głównego Policji w trakcie realizacji Programu modernizacji z reguły nie występowały trudności w zapewnieniu płynności finansowania poszczególnych zadań. Przeniesienia środków finansowych, o które występowano do MSWiA, były w większości dokonywane na bieżąco. Zakłócenia w realizacji zadań spowodowało jednak późne pozyskanie środków MON w 2017 r. (druga transza w wysokości 99.304 tys. zł w sierpniu 2017 r.), co wymagało dokonania modyfikacji pierwotnie zaplanowanych zadań w ramach przedsięwzięć Programu modernizacji. Opóźnione uruchomienie środków z MON skutkowało brakiem możliwości terminowego wszczęcia postępowań przetargowych i koniecznością zgłoszenia wydatków na kwotę 74.597,4 tys. zł do wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem roku 2017.

Ponadto w 2018 r., według wyjaśnień Komendanta Głównego Policji, z uwagi na późne przyznanie środków z rezerwy celowej w kwocie 56.367 tys. zł na sprzęt informatyki i łączności (zakup mobilnych terminali noszonych, sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem i modernizację systemów informatycznych)⁵⁶, jak i brak (według stanu na 30.06.2018 r.) zabezpieczenia pełnego wkładu własnego⁵⁷, wystąpiły opóźnienia w przeprowadzeniu postępowań przetargowych w sytuacji, gdy większość sprzętu (szczególnie w zakresie informatyki i łączności) wymaga długotrwałego procesu produkcji i testów. W związku z powyższym biura merytoryczne KGP na bieżąco dokonują analiz możliwości wykorzystania przyznanych środków finansowych w ramach rezerwy celowej i częściowo budżetowych, a następnie alokują środki na zadania możliwe do realizacji w roku bieżącym.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 56-65, 324-359, tom V str. 88-90, 116-121, tom VI str. 69-70, 111-115, 393-396)

⁵⁵ Środki zaplanowane m.in. na zakup sprzętu transportowego, uzbrojenia i sprzętu techniki policyjnej oraz wyposażenia osobistego i ochronnego funkcjonariuszy.

⁵⁶ Wniosek KGP przesłany do MSWiA w dniu 27.03.2018 r., a decyzja Ministra Finansów przyznająca ww. rezerwę celową z dnia 21.06.2018 r.

⁵⁷ W wysokości wynikającej z ustawy ustanawiającej Program modernizacji. Brakujące środki wkładu własnego w wysokości 161.024 tys. zł.

3.7. Terminowość realizacji dostaw i inwestycji. Kary umowne.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą wystąpiły przypadki nieterminowej realizacji dostaw i zadań inwestycyjnych. Dotyczyło to realizacji 25 umów spośród 96 realizowanych w kontrolowanym okresie (26%). W przypadkach opóźnień w realizacji umowy na wykonawców zostały nałożone kary umowne (łączna wysokość kar umownych wyniosła 1.414,7 tys. zł), które zostały wyegzekwowane przez potrącenie kwot z płatności za faktury. Największe kary umowne dotyczyły nieterminowej dostawy kamizelek kuloodpornych nakładanych na mundur „Plate Carrier” (749,4 tys. zł) oraz samochodu do przewozu ładunków wybuchowych (279,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli tom IX str. 149-150, 158-162, 172-173, 182-183, 188)

3.8. Zagospodarowywanie inwestycji i przekazywanie dostaw sprzętu.

Opis stanu
faktycznego

Sprzęt i wyposażenie logistyczne zakupione ze środków Programu modernizacji były przekazywane do komórek i jednostek organizacyjnych Policji na podstawie rozdzielników lub poprzez dystrybucję wewnętrzną. Środki transportu po przyjęciu do centralnego magazynu transportowego KGP były kierowane do wskazanych jednostek. Sprzęt łączności i informatyki zakupiony w 2017 r., m.in. komputery, mobilne terminale noszone, był przyjmowany do magazynu centralnego KGP i przekazywany do jednostek organizacyjnych Policji.

(dowód: akta kontroli tom IX str. 150-155, 158, 163-170, 173-178, 183-187, 189)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Protokół postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, dotyczący postępowania nr 22/Ctr/17/TJ/PMP na dostawę 6 samochodów do przewozu materiałów wybuchowych wyposażonych w gazoszczelny pojemnik, zawierał niżej wymienione braki formalne:
 - a) w punkcie 18 protokołu „Najkorzystniejsza oferta” brakowało:
 - wskazania przyczyn niezastosowania aukcji elektronicznej, co było niezgodne ze wzorem protokołu postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego, stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia MR w sprawie protokołu postępowania⁵⁸ (wskazany w § 3 pkt 1 lit. a ww. rozporządzenia),
 - wskazania oceny ofert wraz ze wskazaniem czyją ofertę wybrano jako najkorzystniejszą oraz uzasadnienia wyboru oferty najkorzystniejszej, co było niezgodne z art. 96 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵⁹, z § 2 ust. 2 pkt 16 rozporządzenia MR w sprawie protokołu postępowania oraz wzorem tego protokołu;
 - b) w punkcie 21 ww. protokołu „Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty/unieważnieniu postępowania” brakowało informacji o terminie oraz sposobie przekazania zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty, co było niezgodne z § 2 ust. 2 pkt 16 rozporządzenia MR w sprawie protokołu postępowania oraz wzorem protokołu postępowania;
 - c) w punkcie 27 ww. protokołu „Załączniki do protokołu” brak jest wskazania załączników do ww. protokołu, co było niezgodne z § 2 ust. 2 pkt 21 rozporządzenia MR w sprawie protokołu postępowania oraz wzorem protokołu postępowania.

⁵⁸ Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. poz. 1128), zwane tutaj „rozporządzeniem MR w sprawie protokołu postępowania”.

⁵⁹ Dz. U. z 2018 poz. 1986 ze zm.

Odnosnie przyczyn ww. braków w protokole postępowania przewodniczący Komisji przetargowej wyjaśnił, że „*stwierdzone uchybienia w przedstawionym zakresie, mające charakter formalny, powstały w sposób nieumyślny i incydentalny, wynikający przede wszystkim z dużego obłożenia obowiązkami zawodowymi.*” Wskazał również, że treść przedmiotowego protokołu zostanie uzupełniona o stwierdzone braki. Zastępca Dyrektora Biura Finansów KGP (zatwierdzająca ww. protokół) złożyła wyjaśnienia tożsame z wyjaśnieniami przewodniczącego Komisji przetargowej.

(dowód: akta kontroli tom IX str. 118-147)

Ocena cząstkowa

Komendant Główny Policji zorganizował strukturę i zadania jednostki w sposób pozwalający na skuteczną realizację zadań Programu modernizacji, w tym prowadzenie zamówień publicznych. Dokonywane na bieżąco zmiany pomiędzy zadaniami (oraz zgłoszenie wydatków do wydatków niewygasających) umożliwiły wykorzystanie środków budżetowych, pomimo opóźnień w uruchomieniu środków. KGP niezwłocznie przekazywała do eksploatacji sprzęt zakupiony z Programu modernizacji.

4. Działania w zakresie poprawy systemów wynagradzania funkcjonariuszy i pracowników.

4.1. Zasady rozdysponowania środków na podwyżki dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych w Policji.

Opis stanu faktycznego

Pismami z dnia 21 grudnia 2016 r.⁶⁰ Dyrektor Departamentu Budżetu MSWiA przedstawił wstępne założenia dotyczące podwyżek od 1 stycznia 2017 r.:

- wynagrodzeń pracowników w związku z ujęciem w ustawie budżetowej na rok 2017 dodatkowych środków na wynagrodzenia pracowników cywilnych Policji, wynikających z ustawy modernizacyjnej, w ramach przedsięwzięcia „Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych”;
- uposażeń w związku z ujęciem w ustawie budżetowej na rok 2017 dodatkowych środków na uposażenia funkcjonariuszy Policji, wynikających z ustawy modernizacyjnej w ramach przedsięwzięcia „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy”.

Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Policjantów (NSZZP) pismem z dnia 23 grudnia 2016 r. krytycznie ocenił przedstawioną w piśmie Dyrektora DB MSWiA propozycję podwyżek uposażeń funkcjonariuszy Policji. Ponadto w sprawie wynagrodzeń pracowników Policji swoje stanowisko przedstawiły związki reprezentujące cywilnych pracowników Policji:

- Niezależny Związek Zawodowy Policji pismem z dnia 28 grudnia 2016 r.,
- Związek Zawodowy Pracowników Policji pismem z dnia 30 grudnia 2016 r.,
- Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Pracowników Policji pismem z dnia 3 stycznia 2017 r.,
- Związek Zawodowy Pracowników MSWiAP pismem z dnia 5 stycznia 2017 r.

Związki zawodowe pracowników odniosły się negatywnie do kwestii przeznaczenia na obligatoryjny wzrost łącznego wynagrodzenia pracownika kwoty stanowiącej ok. 80% przeciętnej kwoty podwyżki (po odliczeniu ok. 5% na zwiększenie nagród uznaniowych, jubileuszowych i odpraw), a pozostałych 20% tej kwoty, na uznaniowe podwyższenie wynagrodzeń pracowników zatrudnionych na stanowiskach o najwyższej fluktuacji, ze względu na niezadowalający poziom wynagrodzeń oraz na stanowiskach, na których wysokość wynagrodzeń pracowników uniemożliwia zatrudnianie specjalistów o wysokich kwalifikacjach i umiejętnościach, czego dowodem może być ocena wyników naborów na wolne stanowiska, w tym zainteresowanie naborami.

⁶⁰ Pisma nr DB-W-0231-53/16 i DB-W-0231-54/16.

W okresie do 10 lutego 2017 r. trwały uzgodnienia ze związkami zawodowymi w sprawie podziału środków na podwyżki. M.in. w dniu 23 stycznia 2017 r. odbyło się w MSWiA spotkanie uzgodnieniowe, w którym uczestniczyli Jarosław Zieliński - Sekretarz Stanu w MSWiA, Władysław Budzeń - Dyrektor DB MSWiA, szefowie służby oraz przewodniczący związków zawodowych zrzeszających pracowników resortu. Spornym tematem pozostała kwestia uznaniowej części podwyżki. Strona służbowa oraz Związek Zawodowy Pracowników Policji i Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Pracowników Policji, zrzeszające ok. 30% pracowników Policji, opowiedziały się za przeznaczaniem na podwyżkę uznaniową około 10% środków przeznaczonych na wzrost wynagrodzeń. Pozostałe organizacje związkowe zrzeszające ok. 2% pracowników Policji (Związek Zawodowy Pracowników MSWiAP, Organizacja Międzyzakładowa NSZZ „Solidarność” Pracowników Cywilnych Policji, Niezależny Związek Zawodowy Policji), nie zgodziły się na powyższe rozwiązanie.

Pismami z 10 lutego 2017 r. Dyrektor DB MSWiA przedstawił zaakceptowane przez Ministra SWiA zasady wzrostu uposażeń policjantów oraz wynagrodzeń pracowników Policji.

Uwzględniając propozycje Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Pracowników Policji i Związku Zawodowego Pracowników Policji Komendant Główny Policji zaakceptował zasady wzrostu wynagrodzeń pracowników Policji w ramach środków finansowych, przyznanych na mocy ustawy modernizacyjnej.

(dowód: akta kontroli tom V str. 211-212, 219-226)

W odniesieniu do pracowników środki naliczono przyjmując 250 zł na etat miesięcznie, natomiast w odniesieniu do policjantów przydzielono 218 zł na każdy etat oraz 48 zł na etat w grupach zaszeregowania 2-5.

W efekcie podjętych działań na przedsięwzięcia płacowe wydatkowano w 2017 r. i I połowie 2018 r. niżej przedstawione kwoty (w układzie paragrafowym).

Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy Policji			Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń cywilnych pracowników Policji		
§	wydatki na 31.12.2017 r.	wydatki na 30.06.2018 r.	§	wydatki na 31.12.2017 r.	wydatki na dzień 30.06.2018 r.
§4050	307 449 354	308 567 823	§4010	36 048 000	36 048 000
§4060	10 316 946	9 446 229	§4020	36 588 000	36 588 000
§4070	399 700	25 970 948	§4040		6 177 000
§4080	4 662 493	4 575 156	§4110	12 092 982	13 547 000
§4180	10 602 507	12 015 844	§4120	1 469 018	1 930 000
razem	333 431 000	360 576 000	razem	86 198 000	94 290 000

4.2. Uposażenia i wynagrodzenia w poszczególnych grupach zaszeregowania. Terminy wypłaty uposażeń wynagrodzeń.

Opis stanu faktycznego

Realizację podwyżek uposażeń funkcjonariuszy umożliwiła zmiana rozporządzenia Ministra SWiA w sprawie zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów⁶¹. Stawki dodatku za posiadany stopień policyjny należny od dnia 1 stycznia 2017 r. zostały podwyższone o 218 zł. Jednocześnie, zgodnie z zaakceptowaną przez Komendanta Głównego Policji „Notatką służbową z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie wymogów dotyczących podwyższenia policjantom dodatku służbowego w ramach

⁶¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 lutego 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz.U. z 2017 r. poz. 253).

środków finansowych, przyznanych z mocy ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017-2020”, poza wzrostem dodatku za stopień policyjny dokonano podwyższenia dodatków służbowych dla policjantów pełniących służbę na stanowiskach służbowych zaszeregowanych w grupach 2-5 w kwocie wynoszącej 48 zł miesięcznie.

Ponadto w trakcie roku na podstawie danych sprawozdawczych stwierdzono oszczędności generowane w zakresie uposażeń z tytułu wakatów na stanowiskach policyjnych. W związku z ideą motywacyjnego przeznaczenia środków, Komendant Główny Policji zaakceptował w IV kwartale postulaty strony związkowej dotyczące przeznaczenia wygenerowanych oszczędności na czasowe podwyższenie dodatków służbowych dla policjantów.

(dowód: akta kontroli tom V str. 211-212, 219-226)

Wyплаты nowych uposażeń i wynagrodzeń wynikających z Programu modernizacji dokonano niezwłocznie po określeniu zasad ich przyznawania. Wyплаты wynagrodzeń dokonano w marcu 2017 r. w zależności od jednostki łącznie z wynagrodzeń za marzec (w terminie wynikającym z obowiązujących w jednostce przepisów określających daty wypłaty wynagrodzenia za dany miesiąc) bądź na dodatkowych listach do końca marca, z wyrównaniem od stycznia. W późniejszych terminach dokonywano wypłaty z wyrównaniem podwyżek wynikających z części uznaniowej ich wprowadzenia.

Wyплаты podwyższonych uposażeń wraz z wyrównaniem od dnia 1 stycznia 2017 r. dokonano łącznie z uposażeniem za marzec oraz najpóźniej łącznie z uposażeniem za kwiecień (płatnym z góry) wyrównania dodatku za stopień w grupach 2-5 w związku z wydawanymi indywidualnymi rozkazami.

(dowód: akta kontroli tom V str. 219-226)

4.3. Nagrody uznaniowe.

Kwota środków finansowych przyznana na każdy etat cywilny w wysokości 250 zł w § 4010 i § 4020 obejmuje wszystkie wydatki osobowe, tj. wynagrodzenia, nagrody uznaniowe oraz nagrody jubileuszowe, ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, odprawy emerytalne i rentowe.

Ponadto w trakcie roku, na podstawie danych sprawozdawczych stwierdzono oszczędności generowane w zakresie wynagrodzeń z tytułu wakatów na stanowiskach pracowniczych, przebywania pracowników na zwolnieniach lekarskich, urlopach macierzyńskich czy wychowawczych. W związku z ideą wprowadzenia w ramach przedmiotowej ustawy przedsięwzięcia „Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych”, którego celem była m.in. poprawa sytuacji materialnej pracowników, Komendant Główny Policji zaakceptował w IV kwartale postulaty strony związkowej dotyczące przeznaczenia wygenerowanych przez poszczególnych dysponentów środków budżetowych III stopnia oszczędności na wypłatę dodatków zadaniowych, specjalnych lub nagród uznaniowych dla pracowników. Decyzje w powyższym zakresie podejmowali poszczególni komendanci Policji.

Ustalono na podstawie przekazywanych przez jednostki danych analitycznych wydatki na nagrody uznaniowe w latach 2017 i 2018 wyniosły:

Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń cywilnych pracowników Policji		
pozycja analityczna	wydatki na dzień 31 grudnia 2017 r.	wydatki na dzień 30 czerwca 2018 r.
401003	3 271 914,22	81 637,10
402002	4 086 641,88	92 927,00
razem	7 358 556,10	174 564,10

(dowód: akta kontroli tom V str. 211-212, 219-226)

4.4. Zmiany zatrudnienia funkcjonariuszy i pracowników cywilnych w okresie objętym kontrolą.

Opis stanu faktycznego

Dane na dzień*	Policjanci			Korpus Służby Cywilnej			Pozostali pracownicy		
	Stan etatowy	Stan zatrudnienia	wakaty	Stan etatowy	Liczba wykorzystanych stanowisk	wakaty	Stan etatowy	Liczba wykorzystanych stanowisk	wakaty
31.12.2016 r.	102 309	99 938	2 371	12 173,5	11 792,8	380,7	12 540,6	12 165,3	375,3
31.12.2017 r.	103 309	98 721	4 588	12 170,5	11 748,7	421,8	12 549,1	12 048,4	500,8
1.07.2018 r.	103 309	96 686	6 623	12 202,5	11 653,6	548,9	12 549,1	12 053,5	495,6

* Zgodnie z danymi kadrowymi przekazywanymi przez poszczególne jednostki organizacyjne Policji na potrzeby „Meldunku o stanie kadr Policji”.

W odniesieniu do zmian stanu zatrudnienia funkcjonariuszy i pracowników Policji, Komendant Główny Policji stwierdził m.in., że „Odnosząc się do spadku liczby policjantów pozostających w służbie wskazać należy, że ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (...) przewiduje wiele podstaw prawnych zwolnienia policjanta ze służby, uzależniając je od zaistnienia różnych stanów faktycznych. Wystąpienie niektórych z nich jest często niezależne od woli policjanta lub przełożonego podejmującego decyzję o jego zwolnieniu. Biuro Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej KGP prowadzi bieżącą ocenę poziomu wakatów w Policji, w tym w poszczególnych garnizonach. W wyniku prowadzonych analiz, każdorazowo liczba osób planowanych do przyjęcia do służby w Policji, stanowi odzwierciedlenie poziomu wakatów w poszczególnych garnizonach, według stanu na pierwszy dzień każdego miesiąca. Mając na uwadze zachowanie płynności w zakresie rekrutacji do służby w Policji jak również biorąc pod uwagę możliwości organizacyjne jednostek szkoleniowych, wyznaczane są dodatkowe terminy przyjęcia do służby. Założono, że wskazane powyżej działanie w istotny sposób ograniczy także czas oczekiwania kandydatów na przyjęcie do służby w Policji, który w latach 2016-2017 wynosił ok. dwóch miesięcy.

Jednocześnie podkreślić należy, iż Komendant Główny Policji nie podejmował i nie podejmuje działań mających wpływ na zmniejszenie, bądź też zwiększenie zatrudnienia w korpusie służby cywilnej oraz wśród pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzenia w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Policji, dla których Komenda Główna Policji nie jest pracodawcą.

Warto także wskazać, że na kształtowanie polityki kadrowej przez właściwych przełożonych w zakresie przyjęć na konkretne stanowiska wpływa wiele czynników. Są nimi między innymi wymagania, które powinien spełniać kandydat do pracy lub służby, konkurencyjność służby/pracy w Policji w danym regionie a także liczba odejść ze służby i pracy w Policji. Przełożeni odpowiedzialni za szeroko pojętą rekrutację starają się aby prowadzona polityka zatrudnienia była powiązana z aktualnie obowiązującymi Priorytetami Komendanta Głównego Policji, np. wzmocnieniem stanu osobowego komórek ruchu drogowego czy zajmujących się przestępczością gospodarczą.

Tym samym zaobserwowane zmniejszenie stanu zatrudnienia na stanowiskach policyjnych i pracowniczych (korpus służby cywilnej oraz pracownicy nieobjęci mnożnikowym systemem wynagrodzenia) nie powoduje obniżenia efektywności i skuteczności działań podejmowanych przez jednostki organizacyjne Policji. Ponadto systematycznie realizowany dobór do służby w Policji, nabór na wolne stanowiska w korpusie służby cywilnej, czy też rekrutacja na pozostałe stanowiska, przekłada się na efektywną realizację przez jednostki organizacyjne Policji zadań priorytetowych określanych corocznie przez Komendanta Głównego Policji”.

(dowód: akta kontroli tom V str. 211-212, 219-226)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ustalone w Programie modernizacji i zrealizowane podwyżki uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników Policji nie spełniły założeń i celów Programu.

Jeżeli przedsięwzięcie „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy” miało zachęcić funkcjonariuszy Policji do pozostania w służbie, a przedsięwzięcie „Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych” - do poprawienia atrakcyjności pracy w Policji i zwiększenia stanu zatrudnienia pracowników, to ich realizacja nie przyniosła oczekiwanych rezultatów.

Skutkiem wypłaconych podwyżek średnie uposażenie funkcjonariuszy Policji wzrosło z 4.276 zł w 2016 r. do 4.655 zł na koniec pierwszej połowy 2018 r., tj. o 8,9%, ale wartość nabywcza tego uposażenia, wyrażona relacją do średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w analogicznych okresach, spadła o 3 punkty procentowe⁶². Zdaniem NIK przyczyniło się to do wzrostu zwolnień funkcjonariuszy Policji: w okresie od 31 grudnia 2016 r. do 31 grudnia 2017 r. liczba wakatów na stanowiskach Policji wzrosła z 2.371 do 4.588, tj. o 94%, a w okresie I półrocza 2018 r. - z 4.588 do 6.623 etatów policjantów, tj. o kolejne 44% stanowisk, zmniejszając stan zatrudnienia funkcjonariuszy Policji do 93,6% stanu etatowego⁶³.

Na przykład w 2017 r. ze służby zwolniło się na własny wniosek 2.260 funkcjonariuszy Policji, tj. o 632 osoby (39%) więcej niż w roku 2016. Wśród funkcjonariuszy, którzy odeszli ze służby, 817 (36%) nie miało uprawnień emerytalnych (staż służby poniżej 15 lat). 462 funkcjonariuszy, tj. 20% ogólnej liczby zwolnionych na własny wniosek, miało staż służby poniżej 5 lat.

Podobnie średnie wynagrodzenie pracowników Policji wzrosło z 2.750,63 zł w 2016 r. do 3.003,67 zł na koniec pierwszej połowy 2018 r., ale wartość nabywcza tego uposażenia, obliczona jak wyżej, spadła w tym samym okresie o 3,7 punkty procentowe. Zdaniem NIK miało to wpływ na to, że w okresie od 31 grudnia 2016 r. do 31 grudnia 2017 r. liczba wakatów na stanowiskach pracowników korpusu służby cywilnej wzrosła z 380,7 do 421,8, tj. o 11%, a w okresie I półrocza 2018 r. - z 421,8 do 548,9 stanowisk, tj. o kolejne 30%. Liczba wakatów na stanowiskach pozostałych pracowników Policji wzrosła z 375 w 2016 r. do ok. 500 - na koniec I połowy 2018 r., tj. o 33%.

W opinii NIK Komendant Główny Policji powinien podjąć, w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, realne, systemowe i skuteczne działania w celu powstrzymania zwolnień i utrzymania stanu kadrowego formacji, zarówno w odniesieniu do funkcjonariuszy, jak i pracowników Policji.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, Komendant Główny Policji wykorzystał w pełni środki Programu modernizacji przeznaczone na realizację przedsięwzięć płacowych w celu podwyższenia uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników Policji, przyznania nagród uznaniowych i innych należności związanych ze wzrostem wynagrodzeń, jednakże nie poprawiło to stanu zatrudnienia funkcjonariuszy i pracowników.

5. Osiąganie celów Programu modernizacji.

5.1. Osiąganie celów Programu modernizacji w 2017 r. i w I poł. 2018 r.

Opis stanu
faktycznego

Według wyjaśnień Pierwszego Zastępcy Komendanta nadinsp. Andrzeja Szymczyka, „zakładane cele Programu modernizacji są tożsame z zakładanymi do realizacji zadaniami ujętymi w harmonogramie na dany rok, gdyż wypełniają główne zamierzenia programu, tj. poprawę skuteczności działania Policji oraz stworzenie warunków

⁶² Średnie wynagrodzenie w Gospodarce Narodowej (GN) w latach 2016-2017 wynosiło: w 2016 r. - 4.052,19 zł, w 2017 r. - 4.271,51 i na koniec I półrocza 218 r. - 4.521,07 zł. Średnie wynagrodzenie w GN w latach 2016-2017 ustalono na podstawie danych GUS [http://swaid.stat.gov.pl/RynekPracy_dashboards/Raporty_predefiniowane/RAP_DBD_RPRA_14.aspx] oraz na podstawie Komunikatu Prezesa GUS z dnia 9 sierpnia 2018 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2018 r. (M.P. poz. 764).

⁶³ Stan etatowy Policji zgodnie z art. 15 ustawy budżetowej na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 291).

sprzyjających realizacji jej ustawowych zadań przez modernizację infrastruktury, sprzętu i wyposażenia. W związku z powyższym ocena osiągniętych celów pokrywa się z oceną realizacji harmonogramu.”

1. Inwestycje budowlane

W 2017 roku w ramach realizacji ww. przedsięwzięcia zaplanowano uzyskanie efektu rzeczowego dla blisko 55 tytułów inwestycyjnych z 220 zamierzeń ujętych w planie inwestycyjnym Policji. Z uwagi na powstałą sytuację na rynku usług budowlanych, skutkującą przeciągającymi się postępowaniami przetargowymi na wyłonienie wykonawców robót oraz upadłością firm budowlanych, nie wszystkie zaplanowane zadania zakończyły się uzyskaniem zakładanego efektu rzeczowego. W związku z tym na koniec 2017 r. uzyskano efekt rzeczowy dla 38 zadań inwestycyjnych (w tym m. in. dwa zadania związane z budową nowych siedzib Policji, siedem związanych z adaptacją istniejących obiektów, dziewięć dotyczących przebudowy istniejących obiektów służbowych, 16 zadań związanych z modernizacją istniejących obiektów, trzy zadania dotyczące termomodernizacji). W tym 18 zakończonych w 2017 r. zadań inwestycyjnych dotyczyło procesu odtwarzania posterunków Policji. W pierwszym półroczu 2018 r. oddano do użytkowania cztery zmodernizowane siedziby posterunków Policji na terenie garnizonu podlaskiego.

2. Sprzęt transportowy

Zgodnie z przyjętym harmonogramem, postępowania na dostawy środków transportu były realizowane zarówno przez Komendę Główną Policji, jak i wskazane jednostki organizacyjne Policji. Plan po zmianach na 2017 r. został zrealizowany w całości (uwzględniając wykorzystanie wydatków niewygasających). W stosunku do pierwotnego harmonogramu nie zrealizowano w tym przedsięwzięciu dwóch zadań: zakupu pojazdu do przewożenia materiałów niebezpiecznych⁶⁴ i zakupu 20 szt. łodzi motorowych⁶⁵. W 2018 r. realizacja zakupu sprzętu transportowego została zaplanowana na III i IV kwartał. Jednak już w I połowie 2018 r. dokonano zakupu 43 szt. sprzętu transportowego. W przypadku zakupów sprzętu taboru lotniczego zaplanowano na rok 2018 zakup śmigłowców transportowych i został on sfinalizowany w dniu 30 listopada 2018 r.⁶⁶

3. Sprzęt uzbrojenia i techniki policyjnej

W 2017 r., w zakresie sprzętu uzbrojenia i techniki specjalnej, dokonano zakupu i zrealizowano w 100 % (z uwzględnieniem wykorzystania wydatków niewygasających) zakładany harmonogram dla następujących zadań: urządzenie typu "TESTER", paralizatory elektryczne, robot pirotechniczny, wyrzutnik pirotechniczny. W przypadku realizacji zadania pn. bezzałogowy statek powietrzny (DRON) – pierwotny plan zakładał zakup dziewięciu szt., ostatecznie dokonano zakupu ośmiu szt. tego asortymentu. W ramach tego przedsięwzięcia wprowadzono nowe zadania, które również zostały w pełni zrealizowane, w tym: zakupiono pięć szt. sprzętu wyważeniowego i 17 szt. bezkontaktowych wskaźników do badania zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu. W I półroczu 2018 r. w ramach ww. przedsięwzięcia zrealizowano dostawę karabinków MSBS – R, podpisano umowę na zakup urządzenie RTG, trwała procedura przetargowa dot. elektronicznych urządzeń do badania zawartości narkotyków oraz przekazano wniosek o uruchomienie postępowania na zakup paralizatorów elektrycznych.

4. Sprzęt informatyki i łączności

⁶⁴ Z uwagi na wydłużenie się prac nad prototypem ww. pojazdu, jak również koniecznością przeprowadzenia badań OIB (oceny zgodności wyrobów przeznaczonych na potrzeby obronności i bezpieczeństwa Państwa). Środki zostały przeznaczone na inne zadania w ramach Programu.

⁶⁵ Zadanie to zostało zrealizowane w ramach pozyskanych środków z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska. Środki zostały przeznaczone na inne zadania w ramach Programu.

⁶⁶ Sprawę zakupu i dostawy śmigłowców przedstawiono w rozdziale 3.3 na str. 18 Wystąpienia.

Plan po zmianach na 2017 r. został zrealizowany w całości (uwzględniając wykorzystanie wydatków niewygasających). Najistotniejsze zadania dotyczyły zakupu mobilnych terminali noszonych (MTN); modernizacji centralnych systemów informatycznych Policji z wykorzystaniem nowych technologii serwerowych, macierzowych, aplikacyjnych oraz budowy systemu cyberbezpieczeństwa.

5. Wyposażenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy

Pełną realizację zamierzonych celów osiągnięto w 2017 r. (z uwzględnieniem wydatków niewygasających) m. in. w zadaniach dotyczących zakupu kamizelek kuloodpornych kamuflowanych, kamizelek kuloodpornych na mundur „Plate carrier”, kombinezonów ciężkich dla pirotechnika, zestawów przeciwwuderzeniowych. Jedynie w przypadku zadania pn. kamery nasobne dla służby prewencyjnej pierwotny plan zakładał zakup 760 szt., ale ostatecznie zakupiono 180 szt. W związku z realizacją po raz pierwszy w polskiej Policji tego typu asortymentu podjęto decyzję o zakupie tych urządzeń w mniejszej ilości i wdrożenie programu pilotażowego w trzech wybranych jednostkach organizacyjnych Policji, tj. w: Komendzie Stołecznej Policji, Komendzie Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu i Komendzie Wojewódzkiej Policji w Białymstoku. Wprowadzono również nowe zadanie, które zostało w pełni zrealizowane, tj. zakup 300 szt. kasków ochronnych z osłoną twarzy. W I półroczu 2018 r. m. in. przekazano wnioski o uruchomienie postępowania przetargowego na zakup: kamizelek kuloodpornych na mundur „Plate carrier”, kombinezonów dla pirotechnika, tarcz balistycznych lekkich.

6. Przedsięwzięcia płacowe

Realizacja w 2017 r. przedsięwzięć płacowych w ramach programu modernizacji, tj. „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy” i „Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych” przebiegała zgodnie z przyjętymi założeniami oraz stosownie do upływu czasu i ukształtowanych stanów zatrudnienia. W obszarze uposażeń funkcjonariuszy wzrost uposażeń z Programu modernizacji wyniósł w 2017 r. średnio 251 zł. W ramach uzgodnień z NSZZP powyższa kwota została rozdysponowana na podwyższenie stawki dodatku za każdy stopień o 218 zł i zwiększenie w równej kwocie dodatków służbowych dla funkcjonariuszy pełniących służbę na stanowiskach służbowych zaszeregowanych w grupach 2-5 (np. policjant, referent, dzielnicowy, asystent/detektyw), o kwotę 48 zł. W obszarze wynagrodzeń pracowników wzrost wynagrodzeń z Programu wyniósł średnio 235 zł. Realizacja podwyżki składała się z dwóch etapów: I etap to obligatoryjna podwyżka (180 zł plus indywidualna wysługa za lata pracy), a II etap to podwyżka uznaniowa (około 19 zł plus indywidualna wysługa za lata pracy).

W I połowie 2018 r. realizacja przedsięwzięć płacowych polegała na zabezpieczeniu skutku finansowego podwyżek uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników dokonanych w 2017 r. oraz wypłacie nagród rocznych dla funkcjonariuszy i dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników⁶⁷.

(dowód: akta kontroli tom V str. 212, 226-231, tom VI str. 64-152, 225-269, 284-372)

5.2. Wnioski na kolejne okresy realizacji Programu modernizacji.

Zalecenia Komendanta Głównego Policji odnośnie realizacji Programu na lata 2017-2018 były ukierunkowane na pełne i prawidłowe wykorzystanie przyznaných limitów finansowych w ramach Programu. Ogólne wytyczne zostały zawarte w pismach dotyczących realizacji budżetu Policji przez jednostki Policji i komórki organizacyjne KGP. Jak wskazał Pierwszy Zastępca Komendanta nadinsp. Andrzej Szymczyk za właściwą realizację Programu modernizacji odpowiadają dyrektorzy poszczególnych Biur KGP zgodnie z ich właściwością merytoryczną wynikającą z Regulaminu KGP. Szczegółowe informacje odnośnie bieżącej realizacji poszczególnych zadań w ramach przedsięwzięć Programu były tematem cyklicznych odpraw przeprowadzanych przez

Opis stanu faktycznego

⁶⁷ W części odpowiadającej wdrażanej podwyżce w 2017 r.

ówczesną Zastępcę Komendanta nadinsp. Helenę Michalak z dyrektorami Biura Logistyki Policji, Biura Łączności i Informatyki oraz Biura Finansów KGP. Za jej pośrednictwem Komendant informowany był o bieżącej sytuacji w tym zakresie. Na podstawie analiz i doświadczeń na bieżąco formułowano wnioski odnośnie realizacji zadań np. podczas systematycznych odpraw pionu logistycznego KGP, istnieje również możliwość płynnej reakcji na występujące zdarzenia i dostosowywania dalszych zamierzeń do aktualnej sytuacji.

(dowód: akta kontroli tom V str. 212, tom VII str. 7-8)

5.3. Ocena osiągania celów Programu modernizacji. Badania ewaluacyjne.

Opis stanu faktycznego

Według wyjaśnień Pierwszego Zastępcy Komendanta Głównego Policji nadinsp. Andrzeja Szymczyka do chwili obecnej „nie przeprowadzono badań ewaluacyjnych realizowanych zadań. Poszczególne zadania realizowane są zgodnie z przyjętym Harmonogramem i wynikają ze szczegółowych analiz przeprowadzonych na etapie projektowania ustawy o ustanowieniu Programu.”

(dowód: akta kontroli tom V str. 212, tom VII str. 7-8)

Osiągnięte w 2017 r. wielkości mierników wskazanych w pkt 12 „Oceny skutków regulacji” do projektu ustawy modernizacyjnej, zgłoszonych przez Policję, przedstawiają się następująco:

- wskaźnik optymalizacji warunków lokalowych pełnienia służby⁶⁸ - 70,8%,
- liczba sprzętu transportowego/asortymentu zakupionego w danym roku/liczba sprzętu transportowego/asortymentu zaplanowanego do zakupu w danym roku (%) – dla poszczególnych asortymentów:
 - sprzęt transportowy – 100%,
 - sprzęt lotniczy – 100%,
 - sprzęt uzbrojenia i techniki policyjnej – 109%.
- liczba zrealizowanych podzadań do liczby wszystkich podzadań w danym zadaniu z zakresu łączności i informatyki Policji wskazanym w Programie (%) – 100%,
- asortyment zakupiony w danym roku/asortyment zaplanowany do zakupu w danym roku (%) – 132% (w zakresie wyposażenia osobistego o ochronnego funkcjonariuszy).

(dowód: akta kontroli tom VII str. 180-212)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

W opinii NIK, na obecnym etapie realizacji Programu modernizacji, nie jest możliwe stwierdzenie w jakim stopniu zostały osiągnięte jego cele.

Ustawowym celem Programu modernizacji jest poprawa skuteczności i sprawności działania formacji podległych MSWA, stworzenie warunków sprzyjających realizacji ich ustawowych zadań przez modernizację infrastruktury, sprzętu i wyposażenia, a także wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy oraz zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych formacji. W każdym z tych obszarów realizowano działania wpisujące się w założenia Programu modernizacji.

Zdaniem NIK nie jest jednak możliwe ustalenie stopnia osiągnięcia przez Policję przyjętych w ustawie modernizacyjnej celów, tj. zwiększenia sprawności, skuteczności i efektywności działania formacji, ponieważ do oceny efektów Programu przyjęto typowe mierniki produktu, obrazujące ilościowy przyrost składników rzeczowych majątku, które nie prezentowały stopnia poprawy realizacji ustawowych zadań przez Policję.

Ocena cząstkowa

Przedsięwzięcia Programu były realizowane zgodnie z aktualizowanym harmonogramem zadań. Wprowadzane zmiany w zakresie rzeczowym i finansowym

⁶⁸ Liczba osiągniętych w danym roku efektów rzeczowych na zadaniach inwestycyjnych do liczby zaplanowanych na dany rok efektów rzeczowych na zadaniach inwestycyjnych (%).

pozwalają na pełne wykorzystanie przyznaných środków. Realizacja zadań planowych przebiegała zgodnie z założeniami i bez zakłóceń, jednakże cele tych przedsięwzięć, tj. zmotywowanie funkcjonariuszy i poprawa atrakcyjności pracy nie zostały osiągnięte. Świadczy o tym rosnąca liczba nieobsadzonych stanowisk, zarówno wśród funkcjonariuszy, jak i pracowników cywilnych Policji.

6. Wpływ Programu modernizacji na realizację zadań finansowanych z bieżącego budżetu Policji.

6.1. Wpływ Programu modernizacji na plany finansowe Policji na lata 2017 -2018 i realizację bieżących zadań.

Opis stanu faktycznego

Środki finansowe zaplanowane w Programie modernizacji były główną przyczyną zwiększenia budżetu Policji w latach 2017-2018. Wzrost planu po zmianach wyniósł 9,7% (885.826 tys. zł) w 2017 r. i 8,2% (751.677 tys. zł) w połowie 2018 r. względem roku bazowego 2016. Analiza zmian i struktury planu finansowego wykazała jednak, że po odjęciu kwot przeznaczonych na przedsięwzięcia modernizacyjne (ze środków własnych formacji, przeniesienia z części 29 i rezerw celowych) budżet Policji w 2017 r. wzrósł o 0,1% (7.816 tys. zł), a w 2018 r. uległ zmniejszeniu o 3,5% (318.860 tys. zł) względem roku bazowego 2016⁶⁹. Budżet (po odjęciu kwot przeznaczonych na Program modernizacji) w zakresie tzw. pozostałych wydatków bieżących (innych niż wynagrodzenia/uposażenia wraz z pochodnymi) były wyższy o 7,5% (104.930 tys. zł) w 2017 r. i niższy o 8,7% (120.682 tys. zł) w 2018 r. w stosunku do roku bazowego 2016.

Wejście w życie ustawy modernizacyjnej spowodowało wzrost środków finansowych w budżecie Policji na wydatki majątkowe o ponad 24% – plan po zmianach w 2017 r. wzrósł o 27,8% (114.721 tys. zł) i w 2018 r. o 24,7% (130.138 tys. zł) w stosunku do roku poprzedniego⁷⁰. Podkreślenia wymaga to, że w planie 2017 r. (po zmianach) 77,5% planowanych wydatków majątkowych stanowiły wydatki z Programu modernizacji, a w planie 2018 r. (po zmianach) stanowiły one 88,8% ogółu planowanych wydatków majątkowych. Nakłady te pozwoliły na realizację inwestycji budowlanych i zakupów inwestycyjnych w odpowiednio większym zakresie niż w okresie przed wejściem w życie ustawy modernizacyjnej.

(dowód: akta kontroli tom VII str. 170-179)

Jak wyjaśnił Pierwszy Zastępca Komendanta nadinsp. Andrzej Szymczyk Program modernizacji pozwala na sukcesywne doposażanie policjantów w nowy sprzęt i wyposażenie specjalne oraz umożliwia zastępowanie nimi asortymentu najdłużej użytkowanego i znacząco wyeksploatowanego. Wprowadzenie na stan formacji nowych pojazdów w 2017 r. oraz I półroczu 2018 r. przełożyło się na spadek kosztów części zamiennych (porównując I półrocze 2017 r. i 2018 r. odnotowano około 3% spadek kosztów). Podobnie jest w przypadku zakupu paliwa - spadek kosztów o około 2%. Podkreślić należy, że nowo zakupiony sprzęt transportowy objęty jest gwarancją. W tym okresie nie ponoszono kosztów związanych z jego naprawami, bowiem ponoszone są jedynie bieżące koszty eksploatacji (paliwo, płyny, przeglądy okresowe itp.). Według wyjaśnień Komendanta Głównego Policji, z uwagi na stosowane w procesie produkcji sprzętu uzbrojenia i techniki policyjnej wysokiej jakości materiały oraz nowoczesną konstrukcję zakłada się, że nakłady na jego utrzymanie ulegną obniżeniu. Wskazać przy tym należy, że zakupiony sprzęt objęty zostaje kilkuletnią gwarancją producenta, co w znaczący sposób ogranicza wszelkie koszty związane z jego ewentualnymi naprawami. Spadkowi ulegają również koszty zakupu materiałów eksploatacyjnych na potrzeby działalności warsztatów rusznikarskich.

⁶⁹ Wskaźnik średnioroczny wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł w 2017 r. 2%, a w 2018 r. jest prognozowany na poziomie 1,8%.

⁷⁰ W roku bazowym 2016 plan wydatków majątkowych po zmianach wynosił 412.225 tys. zł.

Realizacja przedsięwzięć związanych z utrzymaniem właściwego stanu technicznego istniejących obiektów (remonty) oraz eksploatowanego sprzętu jest procesem stałym, wynikającym z bieżących potrzeb poszczególnych jednostek Policji. Wydatki ponoszone na ten cel stanowią wydatki bieżące zarówno w budżecie Komendy Głównej Policji, jak i w jednostkach jej podległych i nie są finansowane z Programu modernizacji. Realizacja zadań z Programu modernizacji nie spowodowała dotychczas wzrostu potrzeb na wydatki remontowe.

(dowód: akta kontroli tom VII str. 1-4, 12-21)

KGP nie prowadziła dotychczas odrębnej analizy kosztów remontów i utrzymania nowo wybudowanej ze środków Programu modernizacji infrastruktury oraz kosztów napraw i eksploatacji nowego sprzętu zakupionego ze środków Programu, z uwagi na udzielone na wykonane roboty i zakupiony sprzęt gwarancje.

(dowód: akta kontroli tom VII str. 1, 5-6, 22-142 i 155-165)

Komendant Główny Policji nie sformułował odrębnych wytycznych dla jednostek Policji w sprawie finansowania remontów i kosztów utrzymania posiadanej infrastruktury oraz eksploatacji sprzętu zakupionych ze środków Programu modernizacji. Nowo zakupiony sprzęt objęty jest gwarancjami, które mają zapewnić usunięcie wad i usterek w ramach napraw gwarancyjnych. Zaznaczyć jednak należy, że w KGP funkcjonuje szereg uregulowań wewnętrznych określających sposób gospodarowania sprzętem (jego eksploatacji) oraz utrzymania prawidłowego stanu technicznego obiektów.

(dowód: akta kontroli tom VII str. 1, 6-7, 167-169)

6.2. Monitorowanie przez Komendanta Głównego Policji realizacji, w 2017 r. i w I połowie 2018 r., planów rzeczowo-finansowych przez podległe jednostki.

Opis stanu
faktycznego

Komendant Główny Policji monitorował realizację Programu (planów rzeczowo-finansowych) w oparciu o analizy sporządzane przez Dyrektorów biur merytorycznych na podstawie okresowych informacji od kierowników jednostek organizacyjnych Policji. Przekazywane przez jednostki Policji informacje były analizowane w komórkach merytorycznych KGP pod kątem stopnia zaawansowania finansowo - rzeczowego zadań, ujętych w planie (tj. efektów rzeczowych realizowanych zadań oraz wydatkowania środków).

Ponadto w Biurze Finansów KGP monitorowano na bieżąco realizację budżetu, tj. zmiany planów finansowych, zaangażowanie i wykonanie wydatków z Programu modernizacji, także pod kątem realizacji jego założeń. W ramach sprawowanego nadzoru Komendant Główny Policji podejmował decyzje w sprawie zmian w budżetach jednostek podległych w dopuszczalnym zakresie oraz kierował wnioski do Ministra SWiA i Ministra Finansów o dokonanie zmian w planach finansowych jednostek podległych przekraczających zakres jego upoważnienia, o uruchomienie rezerw celowych, a także o zgodę na zaciągnięcie zobowiązań na kolejne lata.

W toku realizacji planu rzeczowo-finansowego nie wystąpiły przypadki odstąpienia od zamierzeń ujętych w planach remontów na lata 2017-2018 z powodu braku środków finansowych.

(dowód: akta kontroli tom VII str. 1, 4-5, 22-166)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Komendant Główny Policji prawidłowo monitorował realizację planów rzeczowo-finansowych w jednostkach organizacyjnych Policji, w oparciu o okresowe analizy komórek merytorycznych KGP.

7. Nadzór nad realizacją Programu modernizacji.

7.1. System nadzoru nad realizacją Programu modernizacji przez jednostki Policji.

Nadzór nad realizacją Programu modernizacji (zarówno wewnątrz KGP, jak i nad jednostkami podległymi) prowadzony jest w KGP na bieżąco przez komórki merytoryczne KGP zaangażowane w jego realizację w ramach zadań przypisanych im regulaminem organizacyjnym i ich właściwości merytorycznej, tj. np. przez Biuro Logistyki Policji, Biuro Łączności i Informatyki oraz Biuro Finansów.

W BLP KGP został np. powołany wewnętrzny zespół do wdrażania, monitorowania i weryfikacji wszelkich działań związanych z realizacją Programu modernizacji w zakresie zadań będących we właściwości merytorycznej Biura⁷¹. W BLP KGP prowadzone są również cyklicznie odprawy służbowe, podczas których omawiany jest bieżący stan realizacji zadań wynikających z Programu. Spotkania te umożliwiają stały nadzór nad realizacją zaplanowanych przedsięwzięć, jak również dają możliwość natychmiastowej reakcji w przypadku wystąpienia ewentualnych problemów. W BLP KGP prowadzony i monitorowany jest także plan inwestycyjny Policji na dany rok budżetowy obejmujący wszystkie źródła finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych (w tym Program).

W Biurze Łączności i Informatyki KGP, w ramach wewnętrznego nadzoru, również został powołany zespół do realizacji zadań wynikających z Programu będących w kompetencji ww. Biura⁷².

Komendant Główny Policji, w ramach nadzoru nad realizacją Programu modernizacji, włączył Program do planu audytu wewnętrznego. Zespół Audytu Wewnętrznego KGP zrealizował je w formie czynności doradczych, z których sprawozdanie przekazane zostało do Biura Kontroli KGP. Ww. zadanie audytowe zrealizowane zostało w początkowym etapie realizacji Programu modernizacji. Jego celem była ocena zorganizowania w KGP obszaru realizacji zadań w ramach ustawy o ustanowieniu Programu modernizacji, a także zidentyfikowanie problemów i zagrożeń w realizacji tego programu oraz wskazanie działań naprawczych i zapobiegawczych w celu sprawnej i efektywnej jego realizacji. Wydane zalecenia dotyczyły działań, które powinny służyć eliminacji lub minimalizacji ryzyka wystąpienia nieprawidłowości i uchybień stwierdzonych w wyniku kontroli podobnych inicjatyw, a także obszaru sprawozdawczości z realizacji Programu modernizacji, jak również uwzględnienia możliwości dofinansowania inspektorów nadzoru inwestorskiego przy opracowywaniu zasad podziału środków finansowych na podwyżki dla pracowników w 2019 r.

Biuro Kontroli KGP, zgodnie z Planem Kontroli na 2018 rok, zaplanowało przeprowadzenie, w I kwartale roku, kontroli w Komendzie Stołecznej Policji pn. „Prawidłowość realizacji wybranych zakupów sfinansowanych z „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu”. Od kontroli tej odstąpiono ze względów organizacyjnych⁷³. W II i III kwartale 2018 r.

⁷¹ Decyzją nr 68 Dyrektora Biura Logistyki Policji Komendy Głównej Policji z dnia 29 grudnia 2017 r. Z uwagi na zaistniałe zmiany kadrowe decyzją nr 20 Dyrektora Biura Logistyki Policji Komendy Głównej Policji z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw monitorowania realizacji „Programu modernizacji (...)” w części dotyczącej zadań będących we właściwości merytorycznej Biura Logistyki Policji Komendy Głównej Policji powołano zespół w nowym składzie.

⁷² Decyzją nr 4 Dyrektora Biura Łączności i Informatyki Komendy Głównej Policji z dnia 23 stycznia 2017 r., a następnie decyzją nr 52 Dyrektora Biura Łączności i Informatyki Komendy Głównej Policji z dnia 20 marca 2018 r.

⁷³ Doraźne zarządzenie w trybie uproszczonym kontroli w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Krakowie pt. *Prawidłowość realizacji inwestycji budowlanej dotyczącej budynków OPP w Krakowie*, do przeprowadzenia której skierowano zespół kontrolerów przewidziany uprzednio do realizacji kontroli w KSP (ze względu na wymagane kompetencje kontrolerów) oraz jeszcze dwóch innych kontroli w trybie uproszczonym, co spowodowało brak możliwości powołania innego zespołu kontrolerów do przeprowadzenia kontroli w KSP w I kwartale 2018 r. Wobec powyższego dokonano przesunięcia terminu przedmiotowej kontroli na III kwartał 2018 r.

zaplanowano przeprowadzenie kontroli w Biurze Finansów KGP, Biurze Łączności i Informatyki KGP, Biurze Logistyki Policji KGP, w KSP i KWP w Poznaniu, której przedmiotem miała być realizacja Programu modernizacji. Odstąpiono od przeprowadzenia tej kontroli z uwagi na informacje, że takie kontrole zamierza przeprowadzić Departament Kontroli i Nadzoru MSWiA oraz NIK.

W strukturze Policji funkcjonuje samodzielna jednostka Biuro Spraw Wewnętrznych Policji (wcześniej było to Biuro Spraw Wewnętrznych KGP), które działając m.in. w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości popełnianej przez funkcjonariuszy i pracowników Policji oraz przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu na szkodę Policji monitorowało również sferę zamówień publicznych. Komendant Główny Policji decyzją nr 42 z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie obowiązku współdziałania kierowników jednostek i komórek organizacyjnych Policji z Biurem Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji w zakresie realizacji Programu modernizacji⁷⁴ zobowiązał:

- Dyrektora Biura Spraw Wewnętrznych KGP do sprawowania nadzoru nad czynnościami realizowanymi przez funkcjonariuszy kierowanego Biura, w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania nieprawidłowości dotyczących realizacji zadań związanych ze stosowaniem w Policji przepisów ustawy modernizacyjnej;
- komendantów jednostek organizacyjnych Policji, dyrektorów biur i równorzędnych komórek organizacyjnych KGP, Dyrektora Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji, Komendanta-Rektora Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, komendantów szkół policyjnych oraz Dyrektora Centrum Usług Logistycznych do współdziałania z Biurem Spraw Wewnętrznych KGP w realizacji tego zadania.

Dyrektor BSW KGP decyzją nr 11 z dnia 9 marca 2017 r. powołał w Biurze nieetatowy zespół do koordynowania czynności w związku z wdrożeniem Programu modernizacji, w części realizowanej przez Policję, w zakresie zadań BSW KGP⁷⁵. Jednocześnie zastępcy Dyrektora BSW KGP zostali zobowiązani do sprawowania nadzoru nad realizacją czynności w tym zakresie przez podległe im wydziały.

W okresie objętym kontrolą BSW Policji (BSW KGP) zrealizowało szereg zadań, o charakterze jawnym, jak i niejawnym, w celu rozpoznania i wykrycia ewentualnych nieprawidłowości dotyczących realizacji Programu modernizacji. Czynności te zostały ukierunkowane na pozyskiwanie i weryfikację informacji mogących świadczyć o popełnieniu przestępstwa oraz na prowadzenie działań profilaktycznych, a także dochodzeniowo-śledczych w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa. Po półrocznym okresie monitorowania w 2017 r. organizacji inwestycji, finansowanych ze środków Programu modernizacji, BSW KGP – po zdiagnozowaniu określonych nieprawidłowości w obszarze dokonywanych zamówień publicznych realizowanych w Policji – zainicjowało skierowanie przez Komendanta Głównego Policji, wystąpienia z dnia 21 września 2017 r., które zawiera szczegółowe polecenia m. in. dla kierowników jednostek Policji, komendantów szkół Policji i dyrektorów biur KGP, w zakresie nadzoru nad sposobem realizacji zamówień publicznych.

BSWP zbiera od jednostek Policji informacje na temat planów na rok 2018: rzeczowo-finansowych oraz zamówień publicznych (realizowanych centralnie lub lokalnie) i zestawia dotychczas zrealizowane oraz bieżąco planowane zamówienia z 2018 r. w odniesieniu do ww. planów. BSWP opracowało „Analizę zagrożenia przestępczością w środowisku policyjnym w 2017 r.”, adresowaną do kadry kierowniczej Policji, w której jeden z rozdziałów poświęcono działaniom BSWP w związku z realizacją zamówień

⁷⁴ Zmienioną decyzją nr 83 Komendanta Głównego Policji z dnia 8 marca 2018 r., zmieniającą decyzję w sprawie obowiązku współdziałania kierowników jednostek i komórek organizacyjnych Policji z Biurem Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji w zakresie realizacji „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020”, która weszła w życie z mocą od dnia 27 stycznia 2018 r.

⁷⁵ Zmienioną decyzją nr 32 Komendanta Biura Spraw Wewnętrznych Policji z dnia 4 kwietnia 2018 r. oraz decyzją nr 39 Komendanta BSWP z dnia 30 maja 2018 r.

publicznych Policji, w tym przeprowadzanych w ramach Programu modernizacji, w części realizowanej przez Komendanta Głównego Policji. Zostały one scharakteryzowane, jako jeden z priorytetowych kierunków pracy Biura.
(dowód: akta kontroli tom V str. 213, 232-245, tom VI str. 405-453, tom VII str. 213-337)

7.2. Nadzór i kontrole jednostek Policji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów bądź Ministra SWiA.

Opis stanu
faktycznego

Realizacja przedsięwzięć Programu modernizacji przez KGP nie była dotychczas przedmiotem kontroli Kancelarii Prezesa Rady Ministrów czy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

(dowód: akta kontroli tom V str. 213, tom VII str. 8)

Ocena cząstkowa

NIK pozytywnie ocenia nadzór Komendanta Głównego Policji nad realizacją Programu modernizacji przez jednostki podległe, realizowany w szczególności przez właściwe merytorycznie komórki KGP oraz Biuro Spraw Wewnętrznych Policji.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Komendanta Głównego Policji, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK przysługuje Panu Komendantowi prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego

Warszawa, dnia 02 stycznia 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Mieczysław Łuczak


.....
podpis

