



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Mieczysław Łuczak

KPB.410.003.04.2018
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.

Kontroler Kontrolę przeprowadziła, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Katarzyna Hordejuk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/51/2018 z 20 czerwca 2018 r.

(dowód: akta kontroli T. I str.1-2)

Jednostka kontrolowana Komenda Główna Straży Granicznej, al. Niepodległości 100, 02-514 Warszawa, zwana w dalszej części wystąpienia „KG SG”².

Kierownik jednostki kontrolowanej Komendantem Głównym Straży Granicznej jest, od 23 stycznia 2018 r., gen. bryg. SG Tomasz Praga.

Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, Komendantem Głównym Straży Granicznej był gen. bryg. SG Marek Łapiński, od 31 grudnia 2015 r. do 23 stycznia 2018 r.

(dowód: akta kontroli T. II str. 280)

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 Straży Granicznej właściwie realizował zadania Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020⁴.

Komendant Główny SG aktywnie uczestniczył w pracach nad kolejnymi projektami ustawy modernizacyjnej w zakresie wyznaczonym przez departamenty merytoryczne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: „MSWiA”), w tym: sporządzał zestawienia potrzeb i wykazy zadań do realizacji w ramach ustalonych kwot na przedsięwzięcia Programu oraz zaproponował okresową ewaluację i mierniki oceny efektów realizacji Programu.

W ramach przygotowania do jej realizacji, Komendant opracował harmonogram zadań Straży Granicznej w czteroletnim okresie obowiązywania ustawy modernizacyjnej i okresowo przekazywał jego aktualizację do MSWiA. W toku realizacji składał wnioski o dokonanie zmian w zakresie zadań i przedsięwzięć programu, zgodnie z zakresem upoważnienia określonym w ustawie oraz wyznaczonym przez Ministra SWiA.

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: Morski, Nadodrzański, Nadwiślański i Śląski Oddziały Straży Granicznej. Ustalenia i oceny tych jednostek przez delegatury 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 proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

⁴ Ustawa 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.), zwana dalej odpowiednio: „ustawą modernizacyjną” oraz „Programem modernizacji” bądź „Programem”.

Na podstawie badania stwierdzono, że w Komendzie Głównej SG prowadzono postępowania o udzielenie zamówień publicznych z zachowaniem zasady konkurencyjności i równego traktowania oferentów. Zadania były realizowane zgodnie z uaktualnianym w zakresie rzeczowym i finansowym harmonogramem przedsięwzięć. Wprowadzane zmiany pozwoliły na pełne wykorzystanie przyznaných środków budżetowych. Realizacja przedsięwzięć z zakresu inwestycji budowlanych i 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 SG, choć podwyżki te nie przyniosły poprawy w zakresie zatrudnienia funkcjonariuszy i pracowników.

Monitorowanie realizacji planów rzeczowo-finansowych formacji odbywało się w oparciu o okresowe analizy komórek merytorycznych KG SG oraz sporządzane informacje o realizacji Programu modernizacji. Poprzez prace Biura Kontroli KG SG Komendant Główny SG wypełniał obowiązek nadzoru i kontroli podległych jednostek organizacyjnych.

W Straży Granicznej wykorzystano w pełni środki Programu modernizacji przeznaczone na realizację przedsięwzięć płacowych w celu podwyższenia uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników SG, przyznania nagród uznaniowych i innych należności związanych ze wzrostem wynagrodzeń, choć nie wpłynęło to w istotny sposób na zwiększenie zatrudnienia funkcjonariuszy i pracowników.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w przypadku czterech inwestycji planowanych do realizacji w oddziałach SG, ówczesny Zastępca Komendanta Głównego SG⁵ podjął niezasadne decyzje w zakresie zwiększenia środków na zakup pierwszego wyposażenia dla inwestycji, których realizacja nie została rozpoczęta, co naruszało zasady określone w Prawie budowlanym⁶ i rozporządzeniu Rady Ministrów sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁷. Wydatki poniesione w czterech oddziałach SG w wysokości 642,9 tys. zł skutkowały niecelowym i niegospodarnym wydatkowaniem środków przez komendantów OSG.

Stwierdzono ponadto, że Komendant Główny SG nie zobligował i nie wyegzekwował od Komendanta Morskiego Oddziału SG sporządzenia wniosku o czasowe wstrzymanie realizacji inwestycji, wraz z wymaganymi dokumentami, pomimo zaistnienia przesłanek określonych w § 13 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji.

W opinii Najwyższej Izby Kontroli nie jest możliwe dokonanie oceny osiągnięcia przez Straż Graniczną założonych w ustawie modernizacyjnej celów, tj. zwiększenia sprawności, skuteczności i efektywności działania formacji, ponieważ do oceny efektów Programu przyjęto typowe mierniki produktu, wskazujące ilościowy przyrost składników rzeczowych majątku i sprawność działania systemów informatycznych, które nie obrazowały stopnia realizacji ustawowych zadań SG.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą komórkami organizacyjnymi Komendy Głównej Straży Granicznej właściwymi w sprawach planowania i realizacji Programu modernizacji były: Biuro Finansów (BF), Biuro Kadr i Szkolenia (BKIS), Biuro Techniki i Zaopatrzenia (BTiZ) oraz Biuro Łączności i Informatyki (BŁiI) KG SG.

(dowód: akta kontroli T. III str. 156-166)

⁵ Zastępca Komendanta Głównego SG Marek Małkowski pełnił funkcję w okresie od 7 marca 2016 r. do 14 marca 2018 r.

⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r., poz. 1202, ze zm.).

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238, poz. 1579), zwane: „rozporządzeniem w sprawie finansowania inwestycji”.

1. Przygotowanie założeń Programu modernizacji.

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

Opis stanu faktycznego

W lutym 2015 r. w MSWiA podjęto prace nad przygotowaniem programu modernizacji służb resortu spraw wewnętrznych na lata 2016-2019. Program miał objąć priorytetowe zadania, tj. inwestycje budowlane, zakupy środków transportu, uzbrojenia, sprzętu informatycznego i łączności, finansowane ze środków w budżetach formacji oraz dodatkowych z rezerw celowych. Straż Graniczna przedstawiła najważniejsze potrzeby niezbędne do realizacji ustawowych zadań w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i ochrony obywateli obejmujące wydatki w łącznej wysokości 553,8 mln zł, w tym: 239,4 mln zł na 51 zadań inwestycyjnych oraz 314,4 mln zł na zakupy inwestycyjne i rzeczowe.

(dowód: akta kontroli T. III str. 24-54)

W I kwartale 2016 r. SG uczestniczyła w przygotowaniu przez MSWiA wstępnych założeń do projektu ustawy modernizacyjnej, poprzez określenie potrzeb w obszarach wymagających modernizacji, m.in. zakup lub wymianę sprzętu transportowego, sprzętu i systemów teleinformatycznych, zakup sprzętu i wyposażenia specjalnego, uzbrojenia, budowę nowych i modernizację użytkowanych obiektów. Do propozycji MSWiA Komendant Główny SG zgłosił dodatkowe przedsięwzięcie dotyczące zakupu przedmiotów umundurowania polowego i służbowego dla funkcjonariuszy SG, które przyjęto do projektu ustawy pod nazwą „Wyposażenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy”.

(dowód: akta kontroli T. I str. 14-15)

Kolejne opracowanie w zakresie modernizacji Straż Graniczna sporządziła w kwietniu 2016 r. w związku z pracami MSWiA nad projektem ustawy o ustanowieniu „Programu wzmocnienia bezpieczeństwa publicznego i ochrony obywateli w latach 2017-2020”. Komendant Główny SG przekazał zestawienie potrzeb w ramach ustalonych rocznych limitów finansowych wynoszących łącznie 840 932 tys. zł, w podziale na pięć obszarów działania i dwa źródła finansowania (środki własne i rezerwy celowe). Zakładane efekty rzeczowe obejmowały m.in. realizację 100 inwestycji budowlanych, zakup sprzętu informatyki i łączności (w tym systemów) oraz dostawę 711 szt. środków transportu (także lotniczego i morskiego) w czteroletnim okresie obowiązywania Programu.

(dowód: akta kontroli T. I str. 13-14, 51-79)

Do przesłanego przez MSWiA w maju 2016 r. projektu ustawy o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017-2020” Komendant Główny SG zaproponował przyjęcie corocznej oceny realizacji Programu, z wyłączeniem przedsięwzięcia Inwestycje budowlane, którego pomiar byłby dokonywany po zakończeniu zadań. Przedstawił również propozycje mierników oceny realizowanych przedsięwzięć, tj.:

- w zakresie inwestycji budowlanych: „zwiększenie powierzchni wybudowanej i zmodernizowanej”, „obniżenie wskaźnika efektywności energetycznej”;
- „stopień unowocześnienia sprzętu transportowego”;
- „stopień unowocześnienia sprzętu uzbrojenia i techniki specjalnej”;
- w zakresie sprzętu łączności i informatyki: „utrzymanie czasu sprawdzeń w systemach zewnętrznych do 5 sekund”, „utrzymanie dostępności sieci na poziomie 99,99%”, „pokrycie zapotrzebowania na monitorowanie zewnętrznej granicy UE, z wykorzystaniem systemów optoelektronicznych na wieżach obserwacyjnych”;
- odnośnie wyposażenia osobistego i ochronnego funkcjonariuszy: „stopień ukończenia funkcjonariuszy Straży Granicznej wykonujących zadania bezpośrednio w ochronie granicy państwowej w wyposażenie osobiste i ochronne”.

Większość zgłoszonych mierników została ujęta w pkt. 12 Oceny skutków regulacji projektu ustawy, zmodyfikowano jedynie propozycje dotyczące oceny inwestycji budowlanych.

(dowód: akta kontroli T. I str. 80, 105-108, 130-135)

1.2. Podział środków na poszczególne przedsięwzięcia

Opis stanu faktycznego

W projekcie ustawy modernizacyjnej z 20 maja 2016 r. MSWiA utrzymało kwoty środków dla SG przeznaczonych na przedsięwzięcia rzeczowe w łącznej wysokości 840 932 tys. zł oraz dodatkowo wyodrębniło środki na realizację przedsięwzięć placowych, tj. „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy” i „Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych” w wysokości 150 773 tys. zł (15% całej kwoty dla SG wynoszącej 991 705 tys. zł).

(dowód: akta kontroli T. I str. 110-117)

W związku ze skierowaniem w listopadzie 2016 r. projektu ustawy modernizacyjnej do Sejmu RP, Dyrektor Departamentu Budżetu MSWiA przesłał do formacji nowy podział wydatków na realizację Programu, których źródłem - oprócz środków własnych i rezerwy celowej - miały być środki z Ministerstwa Obrony Narodowej w wysokości 56 696 tys. zł na sfinansowanie w 2017 r. przedsięwzięć rzeczowych. W projekcie ustawy znacznie zwiększono wielkość wydatków na przedsięwzięcia placowe – do kwoty 426 516 tys. zł (34% wartości Programu dla SG wynoszącej 1 267 448 tys. zł).

(dowód: akta kontroli T. I str. 110-117)

W fazie uzgodnień wielkość środków finansowych dla poszczególnych przedsięwzięć rzeczowych nie uległa zmianie. W zakresie inwestycji budowlanych przygotowywano projekty planowanych zadań, a ich ostateczna lista została sporządzona zgodnie z otrzymanymi z MSWiA limitami finansowymi.

(dowód: akta kontroli T. I str. 14, T. V, str. 146)

Ustalone
nieprawidłowości

W Komendzie Głównej Straży Granicznej w obszarze przygotowania założeń Programu modernizacji nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Komendant Główny SG aktywnie uczestniczył w pracach nad kolejnymi projektami ustawy modernizacyjnej w zakresie wyznaczonym przez departamenty merytoryczne MSWiA, w tym: sporządzał zestawienia potrzeb i wykazy zadań do realizacji w ramach ustalonych kwot na przedsięwzięcia Programu oraz zaproponował okresową ewaluację i mierniki oceny efektów realizacji Programu.

NIK stwierdziła, że SG zaproponowała do oceny efektów Programu tzw. mierniki produktu, które odnosiły się do ilościowego przyrostu składników rzeczowych majątku i sprawności systemów informatycznych. Mierniki te nie obrazowały poziomu realizacji ustawowych zadań formacji, a tym samym nie pozwalały na ocenę osiągnięcia zakładanych w ustawie modernizacyjnej celów, tj. zwiększenia sprawności, skuteczności i efektywności działania Straży Granicznej.

2. Zgodność działań realizowanych przez Straż Graniczną z założeniami i celami Programu

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

Opis stanu faktycznego

Realizując polecenie Dyrektora Departamentu Budżetu MSWiA, Komendant Główny SG przekazał w dniu 30 listopada 2016 r. uaktualniony harmonogram zadań na lata 2017-2020, zgodnie z otrzymanymi limitami do projektu ustawy przedłożonego przez MSWiA do prac parlamentarnych. Harmonogram zawierał szczegółowy opis zamierzeń w ramach poszczególnych przedsięwzięć rzeczowych Programu, m.in.: 100 zadań inwestycyjnych (w tym 63 nowych inwestycji), zakup 558 różnych pojazdów oraz

śmigłowca i 10 jednostek pływających, zakup 6 tys. karabinków i pistoletów, modernizację sprzętu teleinformatycznego i rozbudowę systemów informatycznych.

(dowód: akta kontroli T. I str. 136-182)

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

Opis stanu faktycznego

Komenda Główna Straży Granicznej realizowała większość zakupów centralnie, co pozwalało na bieżące prowadzenie analizy stanu posiadania sprzętu na podstawie danych generowanych z systemów informatycznych oraz sprawozdań przesyłanych przez jednostki organizacyjne SG. Podczas eksploatacji sprzętu dokonywano oceny przydatności sprzętu przy okresowych przeglądach, badaniach technicznych i naprawach, a jej wyniki uwzględniano przy szacowaniu ilości sprzętu do wycofania i uzasadnieniu zakupu nowego asortymentu. Potrzeby w zakresie modernizacji obiektów i rozbudowy infrastruktury były analizowane corocznie na podstawie zgłaszanych przez jednostki SG programów inwestycyjnych.

Zgodnie z zarządzeniem Komendanta Głównego SG w sprawie określenia zasad gospodarowania mieniem⁸ podstawą określenia potrzeb w zakresie mienia niezbędnego do realizacji ustawowych zadań SG były tzw. plany zaopatrzenia, oparte na normach należności sprzętu służbowego i wyposażenia w zakresie gospodarki transportowej, mundurowej i techniki specjalnej wynikających z aktów wewnętrznych SG. Normy należności zostały określone w zarządzeniach Komendanta Głównego SG wprowadzonych w latach 2005-2016⁹ (m.in. w sprawie norm należności uzbrojenia i wyposażenia specjalnego).

(dowód: akta kontroli T. I str. 15-16)

Wyniki analizy stanu technicznego sprzętu i możliwości ich służbowego wykorzystania, stanowiły podstawę planowania do wycofania sprzętu wyeksploatowanego. W jednostkach organizacyjnych SG przed wejściem w życie Programu modernizacji dokonano identyfikacji mienia zbędnego i zużytego, w tym: kamizelek kuloodpornych, które utraciły gwarancję na wkłady balistyczne, pojazdów służbowych patrolowych, terenowych i ciężarowych. Wycofanie części środków transportu i jednostek pływających zaplanowano po wprowadzeniu nowego sprzętu.

Potrzeby rzeczowe SG były warunkowane koniecznością wymiany przestarzałego sprzętu oraz uzupełnienia braków do norm należności. Zarządzenia Komendanta Głównego SG określające normy wyposażenia nie były aktualizowane w związku z wprowadzeniem Programu modernizacji. W opinii Komendanta nie było potrzeby aktualizacji norm należności w przedmiotowym zakresie, ponieważ potrzeby formacji w zakresie doposażenia w sprzęt, uzbrojenie i umundurowanie funkcjonariuszy nie zostały zrealizowane w poprzednich latach z uwagi na ograniczone środki finansowe.

(dowód: akta kontroli T. I str. 412-413, T. II str. 7-8)

2.3. Sposób doboru zadań do Programu modernizacji

Opis stanu faktycznego

Zgłoszone do Programu potrzeby SG wynikały z analizy ustawowych zadań Straży Granicznej i konieczności realizacji celów określonych w „Koncepcji funkcjonowania Straży Granicznej w latach 2016-2022”, zatwierdzonej przez Ministra Spraw Wewnętrznych w lipcu 2015 r. W dokumencie przyjęto, że głównym celem działalności

⁸ Zarządzenie nr 95 Komendanta Głównego Straży Granicznej z 31 października 2014 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania mieniem będącym w zarządzie Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG poz. 120 ze zm.).

⁹ Zarządzenie nr 66 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 29 grudnia 2005 r. w sprawie norm należności uzbrojenia zespołowego i indywidualnego oraz norm wyposażenia specjalnego jednostek organizacyjnych i funkcjonariuszy Straży Granicznej a także warunków przyznawania i użytkowania uzbrojenia Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG Nr 11 poz. 78 ze zm.), zarządzenie nr 39 KGSG z dnia 5 czerwca 2009 r. w sprawie norm należności wyposażenia specjalnego funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG Nr 7, poz. 44 ze zm.), zarządzenie nr 26 KGSG z dnia 5 maja 2016 r. w sprawie norm należności uzbrojenia oraz norm wyposażenia specjalnego, a także warunków przyznawania i użytkowania uzbrojenia Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG poz. 21 ze zm.).

formacji jest utrzymanie i rozwój zdolności do zapewnienia bezpieczeństwa granicy państwa, co było zbieżne z celem określonym w ustawie modernizacyjnej, tj. poprawą skuteczności i sprawności działania formacji i stworzeniem warunków sprzyjających realizacji zadań.

Komendant Główny SG wskazał, że najważniejszym kryterium wyboru zadań do Programu modernizacji było zachowanie ciągłości działania Straży Granicznej w realizacji jej ustawowych obowiązków. Kolejne założenia to: zwiększenie skuteczności działań dzięki wymianie sprzętu, wdrożenie innowacyjnych rozwiązań, poprawa warunków służby w zmodernizowanych obiektach oraz efektywności szkolenia funkcjonariuszy dzięki unowocześnieniu bazy szkoleniowej SG.

W zakresie inwestycji do Programu zgłoszono zadania priorytetowe w zakresie ochrony granic, pilne, dla których opracowano dokumentację projektową oraz długoterminowe, wykorzystujące 4-letni okres realizacji Programu.

Jednostki organizacyjne SG zgłaszały także konieczność wymiany zużytego i przestarzałego technologicznie sprzętu transportowego, uzbrojenia i łączności w celu skutecznej ochrony przed nowymi niebezpieczeństwami (cyberatakami). Przedstawiciele jednostek organizacyjnych SG uczestniczyli w opracowywaniu parametrów technicznych np. pojazdów planowanych do objęcia procesem modernizacji z uwzględnieniem wyników dotychczasowych doświadczeń z użytkowania sprzętu.

(akta kontroli T. I str. 14, 16, T. II str. 4-6)

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

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na 2017 r. Straż Graniczna otrzymała środki na realizację przedsięwzięć Programu modernizacji w wysokości 111 667 tys. zł, w tym 60 008 tys. zł na wydatki majątkowe i rzeczowe oraz 51 659 tys. zł na wydatki płacowe. Decyzjami Ministra Rozwoju i Finansów plan zwiększono o środki z rezerw celowych przeznaczonych na: inwestycję w Nadwiślańskim Oddziale SG w wysokości 4 760 tys. zł, sfinansowanie przedsięwzięć płacowych w kwocie 11 366 tys. zł oraz ze środków Ministerstwa Obrony Narodowej (dalej: MON) na realizację przedsięwzięć rzeczowych 56 696 tys. zł, przy czym kwota 35 000 tys. zł została przyznana w maju, a pozostałe 21 696 tys. zł w sierpniu 2017 r. Ostatecznie plan po zmianach na koniec 2017 r. wyniósł 182 089 tys. zł.

Ustawa budżetowa na 2018 r. zawierała środki z Programu modernizacji w wysokości 147 118 tys. zł, które uzupełniono rezerwą celową na przedsięwzięcia płacowe w kwocie 4 959 tys. zł. Na wnioski SG Minister Finansów uruchomił środki z rezerw celowych z przeznaczeniem na inwestycje budowlane (33 714 tys. zł) i na pozostałe przedsięwzięcia rzeczowe (92 426 tys. zł). Plan na 30 czerwca 2018 r. wynosił 278 217 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. T. I str. 33, 254-287, 427)

Do dokonywania zmian podziału kwot między przedsięwzięciami Programu modernizacji byli uprawnieni, zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w ramach środków własnych formacji, a środków pochodzących z rezerw celowych – Minister Finansów¹⁰. W okresie objętym kontrolą Komendant Główny SG złożył dziewięć wniosków o przeniesienie środków pomiędzy przedsięwzięciami lub paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach przedsięwzięcia do Ministra SWiA, w zakresie m.in.:

- zmiany kwalifikacji z wydatków majątkowych na rzeczowe kwoty 12 400 tys. zł przeznaczonej na zakup sprzętu informatyki i łączności;

¹⁰ Upoważnienie dla Komendanta SG, udzielone przez Ministra SWiA na podstawie art. 171 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, nie obejmowało dokonywania zmian między paragrafami wydatków przeznaczonych na Program modernizacji.

- przeniesienia niewykorzystanej kwoty 1 009 tys. zł z przedsięwzięć placowych na zakup wyposażenia osobistego i ochronnego funkcjonariuszy;
- przeniesienia 91 tys. zł z niezrealizowanego zakupu sprzętu transportowego na sprzęt informatyki i łączności.

Na podstawie wystąpień Komendanta Głównego SG do Ministra SWiA o złożenie wniosków do Ministra właściwego do spraw finansów publicznych, dokonano zmian w zakresie finansowania przedsięwzięć ze środków rezerwy celowej, tj.:

- w listopadzie 2017 r. zmniejszono limit na inwestycje budowlane o 2 400 tys. zł z powodu opóźnień w harmonogramie prac budowlanych przy „Rozbudowie budynku nr 1 przy ul. 17 Stycznia 23 w m. Warszawa” (Nadwiślański OSG);
- w 2018 r. przeniesiono z wydatków rzeczowych na majątkowe limit 10 258 tys. zł w zakresie „Sprzętu łączności i informatyki”;
- w lipcu 2018 r. dokonano zmiany przeznaczenia środków z rezerwy celowej w kwocie 10 775 tys. zł w związku z rezygnacją z prac budowlanych w inwestycji „Budowa krytej strzelnicy w m. Gdańsk” (wniosek KG SG z maja 2018 r.).

(dowód: akta kontroli str. T. I str. 16-21, 254-287, T. III str. 1-2)

Komendant Główny SG lub upoważniony Zastępca wielokrotnie w okresie objętym kontrolą wyrażali zgodę na dokonanie zmian w harmonogramach zadań oddziałów i ośrodków Straży Granicznej, głównie w zakresie realizowanych inwestycji. Wnioski o dokonanie zmian były spowodowane m.in. powstałymi oszczędnościami w wyniku postępowań przetargowych lub koniecznością unieważnienia postępowania. Zmiany wprowadzane w KG SG obejmowały także przesunięcia między kolejnymi latami planu realizacji Programu modernizacji, np. przyspieszenie w 2017 r. realizacji zadań planowanych w harmonogramie na lata późniejsze, jak też wprowadzanie nowych zadań do harmonogramu.

Zaktualizowany wykaz zadań inwestycyjnych wraz z opisem dokonanych zmian był przekazywany do Ministra SWiA w ramach okresowej sprawozdawczości z realizacji Programu, jak też na poszczególnych etapach planowania budżetu na 2018 r.

Zastępca Komendanta Głównego SG płk SG Wioleta Gorzkowska¹¹ wyjaśniła, że przeniesienia nie były przedstawiane do akceptacji Ministra SWiA do czasu wydania polecenia służbowego przez Sekretarza Stanu MSWiA Jarosława Zielińskiego, który w marcu 2018 r. w związku z przejęciem nadzoru nad Strażą Graniczną postawił wymóg występowania do MSWiA również z wnioskami o przeniesienia środków finansowych pomiędzy zadaniami.

(dowód: akta kontroli T. II str. 231-233, T. III str. 473-478)

2.5. Zgodność realizowanych zadań z celami i założeniami Programu.

Opis stanu faktycznego

Cele i założenia Programu określone w uzasadnieniu do projektu ustawy modernizacyjnej z 20 maja 2016 r. wskazywały na potrzebę zwiększenia sprawności, skuteczności i efektywności działania formacji podległych MSWiA, m.in. Straży Granicznej, a tym samym poprawę bezpieczeństwa publicznego i ochronę obywateli. Realizacja planowanych działań miała zapewnić unowocześnienie wyposażenia i sprzętu, budowę nowych i modernizację użytkowanych obiektów, a także wzrost uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników wszystkich służb.

Komendant Główny SG nie stwierdził problemów związanych z zapewnieniem zgodności realizowanych zadań z celami i założeniami Programu.

(dowód: akta kontroli T. I str. 119, T. II str. 8)

Ustalone
nieprawidłowości

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

¹¹ Zastępca Komendanta Głównego SG płk SG Wioleta Gorzkowska pełni swoją funkcję od 15 marca 2018 r.

Komendant Główny SG zrealizował zadania zlecone przez Ministra SWiA w zakresie przygotowania Programu, opracował harmonogram zadań w czteroletnim okresie obowiązywania ustawy modernizacyjnej i okresowo przekazywał jego aktualizację. Wnioski o dokonanie zmian w zakresie 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

W Komendzie Głównej SG oraz jednostkach podległych przeprowadzono rozeznanie potrzeb kadrowych i organizacyjnych, w wyniku której dokonano reorganizacji w biurach merytorycznych SG w celu zapewnienia możliwości sprawnego przygotowania i realizacji zakupów i inwestycji z Programu modernizacji. Zmiany objęły m.in.: utworzenie Wydziału Zarządzania Projektami w Biurze Łączności i Informatyki, aktualizację regulaminu organizacyjnego Biura Techniki i Zaopatrzenia, utworzenie nowego etatu w komórce Zamówienia Publiczne Biura Finansów KG SG¹². W jednostkach SG realizujących zadania inwestycyjne nastąpiły przesunięcia wewnętrzne lub dodatkowe nabory, w celu pozyskania pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje i uprawnienia budowlane.

(dowód: akta kontroli T. I str. 21-22)

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 Programu i było uaktualniane okresowo, na podstawie zmian wprowadzonych przez Komendanta Głównego SG oraz decyzji Ministra SWiA i Ministra Finansów. Zakupy sprzęty były wyznaczone potrzebami jednostek organizacyjnych i wielkością środków finansowych, natomiast zadania inwestycyjne były realizowane zgodnie z procesem realizacji inwestycji (dokumentacja projektowa, roboty budowlane) i w ramach wartości kosztorysowych.

W KG SG nie sporządzano dla przedsięwzięć studium wykonalności, zastępowała je odrębna analiza każdego zadania pozwalająca oszacować czas potrzebny do jego wykonania, uwzględniająca możliwości dostawy specjalistycznego sprzętu na potrzeby jednostek Straży Granicznej.

(dowód: akta kontroli T. I str. 22)

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

Opis stanu faktycznego

W KG SG sporządzano roczne plany rzeczowo-finansowe zawierające planowany termin wydatkowania środków przeznaczonych na realizację zadania. Na tej podstawie, zgodnie z wytycznymi Komendanta Głównego SG w sprawie organizacji w KG SG postępowań o udzielenie zamówień publicznych¹³, był opracowywany roczny plan zamówień publicznych na 2017 r. i 2018 r. (wraz z korektami), który określał harmonogram realizacji postępowań przetargowych z Programu modernizacji ze

¹² Zarządzenie nr 111 Komendanta Głównego SG z dnia 28 października 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Blił KGSG (Dz. Urz. KGSG poz. 103 ze zm.), zarządzenie nr 43 z dnia 15 czerwca 2012 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego BTiZ KGSG (Dz. Urz. KGSG poz. 35 ze zm.), zarządzenie nr 35 z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego BF KGSG (Dz. Urz. KGSG poz. 26 ze zm.).

¹³ Wytyczne nr 264 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 7 listopada 2008 r. w sprawie organizacji w KG SG postępowań o udzielenie zamówień publicznych prowadzonych na podstawie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz. Urz. KGSG Nr 11 poz. 84, ze zm.).

wskazaniem planowanego terminu (miesiąca) złożenia wniosku, wszczęcia postępowania, rozpoczęcia i zakończenia realizacji umowy oraz w uwagach m.in. źródło finansowania zadania.

(dowód: akta kontroli T. I str. 22-23, T. IV str. 296-338)

Badaniem objęto trzy postępowania o udzielenia zamówienia publicznego wybrane według kryterium najwyższej wartości szacunkowej zamówienia, planowane do sfinansowania ze środków Programu modernizacji:

- 1) „Dostawa kurtek wyjściowych w kolorze khaki, kurtek służbowych w kolorze granatowym, ubrań na złą pogodę z nadrukiem maskującym oraz ubrań uniwersalnych - ocieplaczy” - postępowanie na dostawę odzieży ochronnej zostało sprawdzone w ramach kontroli wykonania budżetu w 2017 r. - nie stwierdzono nieprawidłowości. Umowa została w całości zrealizowana w 2017 r., ze środków Programu wydatkowano 10 616 tys. zł na zakup 5.867 kpl. ubrań, w wyniku opóźnionej dostawy KG SG obciążyła wykonawcę karą umowną;
- 2) „Modernizacja i rozbudowa platformy teleinformatycznej SG” - umowa obejmująca dostawę licencji EA oraz usługi wsparcia o wartości 26 530,5 tys. zł została częściowo zrealizowana w 2017 r. w kwocie 12 135 tys. zł (zakup 11.078 licencji). Termin realizacji umowy upływa w dniu 30 listopada 2019 r.;
- 3) „Rozbudowa systemu telekomunikacyjnego Straży Granicznej” – umowa brutto na dostawę urządzeń sieciowych (z oprogramowaniem, licencjami i gwarancją producenta), o wartości maksymalnej 44 495,2 tys. zł, została zawarta z terminem realizacji do 28 września 2018 r. Umowa została częściowo zrealizowana - w 2017 r. i I poł. 2018 r., wydatki w łącznej wysokości 36 282 tys. zł zostały poniesione na zakup sprzętu (m.in. przełączniki, serwery, firewall, routery, licencje, oprogramowanie, karty portowe – łącznie ponad 1.155 szt. urządzeń).

Postępowania zostały przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, z zachowaniem zasady konkurencyjności ofert, a sposób szacowania wartości zamówienia był zgodny z wytycznymi KG SG w sprawie zamówień publicznych i przepisami art. 32-35 ustawy Prawo zamówień publicznych.

W latach 2017-2018 do Krajowej Izby Odwoławczej wpłynęły trzy odwołania od rozstrzygnięć przetargowych KG SG, z których jedno zostało odrzucone (dostawa stanowisk końcowych na potrzeby platformy informatycznej), w kolejnym (budowa centralnego systemu przetwarzania informacji niejawnych), w wyniku częściowego uznania zarzutów przez KIO, Zamawiający dokonał powtórnego wyboru ofert, a trzecie odwołanie Izba uznała za zasadne, co skutkowało koniecznością zmiany postanowień SIWZ oraz powiązanych dokumentów (modernizacja systemu radiokomunikacyjnego SG).

(dowód: akta kontroli T. IV str. 339-366)

Część wniosków o wszczęcie postępowań złożonych przez BTiZ KG SG w lutym 2017 r. została wycofana w związku z brakiem zabezpieczenia środków (pochodzących z budżetu MON) - dotyczyło to zakupów, m.in. 1.500 pistoletów samopowtarzalnych, 1.606 masek przeciwgazowych, hełmów kuloodpornych i lornetek przyrządowych oraz 24 szt. pojazdów typu ATV i 24 motocykli szosowo-terenowych.

Zakup pojazdów i 875 hełmów kuloodpornych został przeniesiony na lata 2019-2020, postępowania na dostawę broni i masek przeciw gazowych zrealizowano w 2018 r., a dzięki przyznaniu dodatkowych środków w 2017 r. sfinalizowano zakup lornetek.

Ponadto, część realizowanych postępowań została unieważniona z przyczyn określonych w Pzp, tj. z powodu braku ofert (np. zakup 14 samochodów typu VAN, 2 samochodów ciężarowo-osobowych), cen ofert przewyższających kwotę jaką SG przeznaczyła na realizację zamówienia (m.in. dostawa 48 samochodów patrolowych, mundurów polowych i polowych letnich), a także odmowy podpisania umowy

(monokulary noktowizyjne). Postępowania te przeniesiono do realizacji w kolejnych latach.

(dowód: akta kontroli T. V str. 6-7)

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

Opis stanu faktycznego

Biura merytoryczne Komendy Głównej SG realizowały zadania we wszystkich przedsięwzięciach rzeczowych, z wyjątkiem inwestycji budowlanych. Zadania inwestycyjne zaplanowano do wykonania przez oddziały i ośrodki Straży Granicznej w obiektach przez nie administrowanych (72 zadania w 2017 r. i 59 planowanych na 2018 r.), w tym: przebudowa siedziby KG SG przy ul. Podchorążych w Warszawie realizowana przez Nadwiślański OSG. W dziewięciu oddziałach i dwóch ośrodkach szkolenia SG przeprowadzono również postępowania na zakup środków transportu, m.in. trzy jednostki pływające i autobus w Morskim OSG i 26 samochodów patrolowych w różnych jednostkach. Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych SG w Lubaniu przeprowadził zakup serwerów na potrzeby ośrodków szkolenia, a wszystkie pozostałe zadania w zakresie sprzętu łączności i informatyki zrealizowało Biuro Łączności i Informatyki KG SG, także na rzecz jednostek organizacyjnych SG.

(dowód: akta kontroli T. I str. 23-32)

3.5. Realizacja przedsięwzięć Programu modernizacji. Przeniesienie wydatków do wydatków niewygasających z końcem 2017 r.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą jednostki organizacyjne Straży Granicznej zrealizowały z Programu modernizacji:

- 22 inwestycje budowlane w 2017 r., na które wydatkowano 23 234 tys. zł. Największe wartościowo zadania wykonał Nadwiślański OSG. Zrealizowano przebudowę budynków na potrzeby PSG w Lesznowoli (3 334 tys. zł) i rozbudowę budynku nr 1 przy ul. 17-go Stycznia w Warszawie (2 360 tys. zł), kontynuowaną w 2018 r. Ponadto wykonano kilka dokumentacji projektowych, które pozwoliły na rozpoczęcie procedur przetargowych na prowadzenie robót budowlanych w 2018 r. Do końca I półrocza br. zaangażowanie planu przekroczyło 50 307 tys. zł, przy wykonaniu wynoszącym 3 754 tys. zł;
- zakup sprzętu transportowego za łączną kwotę 21 684 tys. zł, m.in. 75 samochodów patrolowych i 35 samochodów terenowych, 28 mikrobusów oraz trzy jednostki pływające;
- zakup sprzętu uzbrojenia i techniki specjalnej w 2017 r. w kwocie 2 850 tys. zł objął m.in. 350 karabinków, 356 lornetek przyrządowych, celowniki, latarki i urządzenia do badania autentyczności dokumentów;
- zakup sprzętu łączności i informatyki w łącznej wysokości 65 390 tys. zł, w tym: 36 282 tys. zł na rozbudowę systemu telekomunikacyjnego SG (kontynuowana w 2018 r.), modernizację i rozbudowę platformy teleinformatycznej (zakup 11.078 licencji), zakup 2152 stanowisk końcowych i budowę innych systemów informatycznych;
- zakup wyposażenia osobistego i ochronnego funkcjonariuszy za łączną kwotę 17 313 tys. zł w 2017 r., w tym 862 kamizelek kuloodpornych, ponad 25 tys. kpl. odzieży ochronnej, butów i rękawic oraz hełmów motocyklisty.

(dowód: akta kontroli T. I str. 326-365, T. III str. 65-99)

W latach 2017-2018 wystąpiły zakłócenia w przebiegu realizacji zadań, dotyczące m.in. odmowy przez dwóch oferentów podpisania umowy na dostawę monokularów noktowizyjnych, braku ofert na dostawę masek przeciwigazowych (niewykorzystane środki finansowe przesunięto na inne zadania). Z powodu opóźnienia w dostawie 12 mikrobusów, kwotę 2 200 tys. zł decyzją Ministra SWiA w grudniu 2017 r. przeniesiono do jednostek organizacyjnych SG na zakup samochodów patrolowych

oraz zakup sprzętu łączności i informatyki w BŁil KG SG (dostawę mikrobusów zrealizowano w I półroczu 2018 r.).

W 2017 r. nie zrealizowano zakupu mundurów polowych letnich, z uwagi na ceny ofert znacznie przewyższające wartość szacunkową przedmiotu zamówienia, postępowanie unieważniono i przesunięto do realizacji w 2019 r. Podobnie, na 2019 r. przesunięto realizację postępowania na modernizację sieci TURKUS (system niejawnny), gdyż jej przygotowanie wymaga długotrwałych uzgodnień z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W ramach dostępnych środków przyspieszono w 2018 r. zakup mobilnych zestawów kontrolerskich do współpracy z systemami SIS/VIS (planowany na 2019 r.).

W trakcie realizacji Programu wystąpiły trudności na rynku wykonawców robót budowlanych, które dotyczyły m.in. braku wykwalifikowanych pracowników, znacznego wzrostu cen materiałów, energii oraz kosztów pracy. Wartość składanych ofert często przekraczała wielkość środków zaplanowanych przez SG na podstawie kosztorysów inwestorskich, co skutkowało koniecznością przeszacowania zadań inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli T. I str. 32, 38-39)

Straż Graniczna nie zgłosiła żadnych zadań z Programu modernizacji do środków, które nie wygasły z końcem 2017 r., gdyż nie posiadała wiedzy o zagrożeniach realizacji umów w terminie zgłoszenia propozycji wydatków niewygasających określonym przez MSWiA (27 listopada 2017 r.).

(dowód: akta kontroli T. I str. 38, T. V str. 9, 38, 55-61)

3.6. Finansowanie zakupów i inwestycji przez Ministra SWiA i Komendanta Głównego Straży Granicznej.

Opis stanu faktycznego

W opinii Komendanta Głównego SG w trakcie realizacji Programu modernizacji nie wystąpiły trudności w zachowaniu płynności finansowania zadań. Zmiany w ramach środków finansowych, o które występowano do MSWiA, były dokonywane na bieżąco. Zakłócenia w realizacji zadań spowodowało jednak późne pozyskanie środków z budżetu MON w 2017 r. (druga transza 21 696 tys. zł w sierpniu), co wymagało dokonania modyfikacji pierwotnie zaplanowanych zadań w ramach przedsięwzięć Programu modernizacji.

Opóźnione uruchomienie środków z MON przyczyniło się do rezygnacji z części planowanych na 2017 rok zadań, m.in. zakupu pistoletów samopowtarzalnych za kwotę 4.280 tys. zł, hełmów kuloodpornych - 875 tys. zł, zakup masek p/gazowych - 1 606 tys. zł. W sprawozdaniu do MSWiA za 2017 r. jako przyczynę wskazano brak przyznania w limicie kwoty planowanej w ustawie modernizacyjnej (środki z MON).

(dowód: akta kontroli T. I str. 34, 238-244, 352-354)

3.7. Terminowość realizacji dostaw i inwestycji. Kary umowne.

Opis stanu faktycznego

W toku realizacji zadań wystąpiły przypadki nieterminowej realizacji robót budowlanych i dostaw, jak też odstąpienia od wykonania umowy. W 44 sytuacjach zostały naliczone kary umowne (łączna wartość kar wyniosła 1 414,8 tys. zł), które zostały wyegzekwowane w 96%, zazwyczaj przez potrącenie kwoty z faktury. Największe kary umowne dotyczyły przekroczenia terminu dostawy 12 mikrobusów Volkswagen Caravell (550 tys. zł), jak też nieterminowej realizacji umowy na dostawę ubrań na złą pogodę (363 tys. zł).

(dowód: akta kontroli T. II str. 16, 21-23, T. V str. 65-79)

3.8. Zagospodarowywanie inwestycji i przekazywanie dostaw sprzętu.

Opis stanu faktycznego

Z inwestycji realizowanych ze środków Programu modernizacji według stanu na 24 października 2018 r. zostało zakończonych 30 inwestycji, w tym dla 26 zadań oddziały i ośrodki SG przesłały rozliczenia końcowe, sporządzone zgodnie z „Ogólnymi zasadami postępowania przy realizacji robót budowlanych w SG”. Pozostałe cztery

zadania były w trakcie przygotowania rozliczeń, które po przesłaniu do BTiZ KG SG zostaną przedłożone do zapoznania Komendantowi Głównemu SG. Wszystkie zakończone inwestycje budowlane zostały przekazane do eksploatacji.

Sprzęt i wyposażenie logistyczne zakupione ze środków Programu modernizacji były przekazywane do komórek i jednostek organizacyjnych SG na podstawie zatwierdzonych rozdzielników, zgodnie z przyjętym w umowie planem dostaw lub poprzez dystrybucję wewnętrzną. Środki transportu, po zarejestrowaniu przez Biuro Techniki i Zaopatrzenia KG SG, były kierowane do wskazanych jednostek.

Sprzęt łączności i informatyki zakupiony w 2017 r. z Programu (m.in. komputery, drukarki i skanery) były przekazywane na podstawie rozdzielników i asygnat do oddziałów i ośrodków SG po ich przyjęciu do magazynu centralnego KG SG. W zakresie oprogramowania, inżynierowie BŁiI za pomocą zdalnych narzędzi monitorowali postępy użytkowników końcowych we wdrażaniu najnowszych wersji systemu.

(dowód: akta kontroli T. IV str. 54-56, 141-152, T. V str. 3-5)

Ustalone
nieprawidłowości

W związku z realizacją inwestycji objętych Programem modernizacji stwierdzone niżej przedstawione nieprawidłowości.

1. W odniesieniu do czterech inwestycji realizowanych przez jednostki SG, dokonano wydatków w sposób niezgodny z zasadami finansowania inwestycji ze środków budżetu państwa, określonymi w rozporządzeniu w sprawie finansowania inwestycji.

Ówczesny Zastępca Komendanta Głównego SG Marek Małkowski wyraził w okresie listopad-grudzień 2017 r. zgodę na zwiększenie planów finansowych w czterech oddziałach Straży Granicznej z przeznaczeniem dodatkowych środków na zakup m.in. pierwszego wyposażenia przedmiotowych inwestycji, pomimo że nie rozpoczęto jeszcze ich realizacji. Dotyczyło to następujących inwestycji:

a) zadanie „Budowa krytej strzelnicy w m. Gdańsk” (Morski OSG) – po zwiększeniu środków na realizację zadania, w grudniu 2017 r. dokonano zakupu za łączną kwotę 278 689,80 zł, m.in.: agregatu prądotwórczego, kotła gazowego, zasilacza UPS, sprzętu biurowego (szafa metalowa, kopiarka, zestaw multimedialny). Gwarancja udzielona na ww. sprzęt nie przekraczała 24 miesięcy. Dla inwestycji opracowano w 2017 r. dokumentację projektową, a roboty budowlane były przewidziane na lata 2018-2019, o czym Komendant MOSG informował we wnioskach o zwiększenie środków;

b) zadanie „Budowa strzelnicy pistoletowej w m. Przemyśl” (Bieszczadzki OSG) – za kwotę 101 126,69 zł zakupiono w grudniu 2017 r. m.in. sprzęt techniki specjalnej, sprzęt łączności i informatyki, sprzęt kwaterunkowy, pomimo że inwestycja nie była w fazie realizacji - dokumentację projektową odebrano w marcu 2018 r., a prace budowlane rozpoczęto w 2018 r.;

c) zadanie „Przebudowa budynku nr 2 w m. Białystok” (Podlaski OSG) – za kwotę 109 144,60 zł zakupiono w grudniu 2017 r. sprzęt informatyczny, pomimo że nie rozpoczęto realizacji inwestycji - dokumentację projektową odebrano w styczniu 2018 r. a prace budowlane realizowane są w latach 2018-2020;

d) zadanie „Przebudowa budynku nr 19 (aula) na potrzeby CS SG w m. Kętrzyn” (Warmińsko-Mazurski OSG), którego rozpoczęcie zaplanowano na 2018 r. – zwiększone środki w kwocie 153 939 zł wykorzystano w grudniu 2017 r. na zakup pierwszego wyposażenia inwestycji: sprzęt kwaterunkowy (gabloty muzealne, maszyny do czyszczenia obuwia, wózki serwisowe). W tym zadaniu sporządzenie dokumentacji projektowej zaplanowano na grudzień 2018 r., a prace budowlane na lata 2019-2020.

(dowód: akta kontroli T. V str. 54-55, 83-137)

Zgodnie z § 3 pkt 5 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji, ze środków budżetu państwa mogą być finansowane m.in. koszty zakupu środków trwałych bez względu na ich wartość oraz innych przedmiotów - jeżeli są pierwszym wyposażeniem

obiektów budowlanych. We wskazanych przypadkach w chwili przydzielenia środków na zakup pierwszego wyposażenia, nie rozpoczęto jeszcze realizacji inwestycji ani nie sporządzono dokumentacji projektowej (z wyjątkiem MOSG), gdyż zadania te były zaplanowane w harmonogramie na lata późniejsze (lata 2018-2020).

Zgody wyrażone przez ww. Zastępcę Komendanta Głównego SG umożliwiły wydatkowanie przez Komendantów OSG środków finansowych w łącznej wysokości 642,9 tys. zł na zakup pierwszego wyposażenia z naruszeniem przepisów regulujących finansowanie wydatków na inwestycje, co jednocześnie stanowiło naruszenia art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i b ustawy o finansach publicznych¹⁴.

Zastępca Komendanta Głównego SG płk SG Wioleta Gorzkowska przedstawiła stanowisko, że zakup pierwszego wyposażenia w ramach inwestycji budowlanej może nastąpić przed rozpoczęciem budowy w rozumieniu art. 41 Prawa budowlanego, ponieważ „przepis § 3 pkt 5 cytowanego rozporządzenia nie uzależnia zakupu pierwszego wyposażenia obiektu budowlanego od rozpoczęcia budowy. Rozporządzenie określa rodzaje wydatków inwestycyjnych, które mogą być uwzględnione przy planowaniu inwestycji oraz ich finansowaniu w ramach wydatków majątkowych oraz kryteriach wyboru inwestycji do finansowania ze środków budżetu państwa”. Wskazała też, że w jej opinii ustawodawca celowo nie określił, na jakim etapie realizacji obiektu budowlanego może być dokonany zakup pierwszego wyposażenia, a jego dostawa po zakończeniu robót budowlanych spowodowałaby, że nowo wybudowany obiekt nie byłby wykorzystywany.

Zastępca Komendanta Głównego SG wyjaśniła również, że w chwili dokonywania zakupów pierwszego wyposażenia rozpoczęto realizację inwestycji przez podpisanie umów z wykonawcami dokumentacji projektowej i na jej podstawie zostało zakupione pierwsze wyposażenie.

(dowód: akta kontroli T. V str. 142-143)

W opinii NIK zarówno w § 5 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji, jak i w treści art. 134 ustawy o finansach publicznych koszty pierwszego wyposażenia wymienione zostały jako ostatni etap realizacji inwestycji, poprzedzający jej rozliczenie. Zastępca Komendanta Głównego SG, będąc osobą upoważnioną do dokonywania zmian w planie zadań oddziałów SG i posiadając pełną wiedzę o harmonogramie każdej inwestycji i planowanym terminie zakończenia prac budowlanych, powinien zakwestionować wniosek o dodatkowe środki na zakup pierwszego wyposażenia, gdyż w świetle art. 3 ust. 7 Prawa budowlanego nie rozpoczęto realizacji inwestycji.

Nie można przyjąć wyjaśnienia, że zakupów dokonano na podstawie dokumentacji projektowej, ponieważ w trzech wskazanych przypadkach (poza MOSG) nie została ona sporządzona i odebrana przez dokonaniem zakupów wyposażenia. Dokumentację w dwóch zadaniach odebrano w styczniu i marcu 2018 r., a w Kętrzynie zaplanowano jej sporządzenie na grudzień 2018 r., tym samym dokumentacja ta nie mogła stanowić podstawy do dokonywania wydatków w ramach planowanych inwestycji.

Taki sposób wydatkowania środków narusza ponadto postanowienia art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i b ustawy o finansach publicznych, które stanowią, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

NIK zauważa ponadto że zakup pierwszego wyposażenia z tak znacznym wyprzedzeniem w stosunku do realizacji inwestycji skutkuje powstaniem ryzyka, że przed zakończeniem inwestycji upłynie okres gwarancyjny na zakupiony sprzęt.

¹⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077, ze zm.).

Dopiero w trakcie kontroli, zgodnie z informacją Zastępcy Komendanta Głównego SG, inwestorzy podjęli starania o przedłużenie okresów gwarancji na zakupiony sprzęt.

2. Komendant Główny SG nie zobowiązał Komendanta Morskiego OSG wnoszącego o zgodę na odstąpienie od realizacji robót budowlanych na zadaniu „Budowa krytej strzelnicy w m. Gdańsk”, do sporządzenia wniosku o czasowe wstrzymanie realizacji inwestycji oraz załączenia do tego wniosku dokumentów wymaganych przez rozporządzenie w sprawie finansowania inwestycji

Pomimo złożenia przez Komendanta Morskiego OSG w kwietniu 2018 r. wniosku o zgodę na odstąpienie od realizacji robót budowlanych na zadaniu „Budowa krytej strzelnicy w m. Gdańsk”, Komendant Główny SG nie zażądał sporządzenia wniosku o czasowe wstrzymanie realizacji inwestycji oraz załączenia dokumentów (m.in.: rozliczenia inwestycji, uzasadnienia wniosku, analizy przewidywanych skutków) wymaganych przez § 13 pkt 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji, zgodnie z którym: *„Inwestor, który w wyniku dokonanej analizy stwierdzi, że realizacja tej inwestycji powinna być czasowo wstrzymana albo zaniechana, przedstawia dysponentowi wniosek o podjęcie decyzji w tej sprawie”*.

Zastępca Komendanta Głównego SG płk SG Wioleta Gorzkowska wyjaśniła, że na wniosek inwestora (Komendanta Morskiego OSG), na tym etapie procesu inwestycyjnego przesunięto w czasie realizację robót budowlanych, gdyż nie było możliwości zabezpieczenia wymaganej wielkości środków finansowych na wykonanie robót budowlanych zgodnie z przedłożoną najkorzystniejszą ofertą. Wskazała też, że wniosek MOSG w rozumieniu cytowanego rozporządzenia nie jest równoznaczny z czasowym wstrzymaniem lub zaniechaniem inwestycji, gdyż ustawodawca nie sprecyzował, kiedy należy uznać inwestycję za czasowo wstrzymaną lub zaniechaną.

(dowód: akta kontroli T. V str. 144-145)

W opinii NIK przedstawiona argumentacja nie znajduje uzasadnienia, ponieważ czynność „czasowego wstrzymania inwestycji” w rozporządzeniu w sprawie finansowania inwestycji obejmuje m.in. sytuacje odstąpienia od prac budowlanych, o którym mowa we wniosku Komendanta MOSG. Wyjaśnienia wskazujące, że jedynie „przesunięto w czasie realizację robót” nie są zgodne ze stanem faktycznym, ponieważ w wyniku dokonanych w 2018 r. zmian rzeczowo-finansowych, na zadanie „Budowy krytej strzelnicy w Gdańsku” przez MOSG w planie finansowym i harmonogramie inwestycji nie pozostawiono na lata 2018-2020 żadnych środków finansowych ani nie określono zakresu rzeczowego inwestycji. Na wniosek KG SG i MSWiA Minister Finansów wycofał finansowanie tego zadania w kwocie 10 775 tys. zł z rezerwy celowej i anulował decyzję o zapewnieniu finansowania o wartości 5 552 tys. zł w 2019 r.

NIK stwierdza, że decyzja Komendanta Głównego SG o rezygnacji z zadania w planie inwestycji co najmniej do 2020 r. obligowała inwestora do sporządzenia dokumentów określonych w § 13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji w celu rozliczenia czasowo wstrzymanej inwestycji w Morskim OSG.

(dowód: akta kontroli T. II str. 261-274)

Ocena częściowa

Komendant Główny SG 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 umożliwiły wykorzystanie środków budżetowych, pomimo opóźnień w uruchomieniu środków. KG SG monitorowała sposób zagospodarowania inwestycji w jednostkach SG i niezwłocznie przekazywała do eksploatacji sprzęt zakupiony ze środków Programu modernizacji.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w przypadku czterech inwestycji realizowanych w oddziałach SG, Zastępca Komendanta Głównego SG podjął niezasadne decyzje

w zakresie zwiększenia środków na zakup pierwszego wyposażenia dla inwestycji, których realizacja nie została rozpoczęta, co naruszało zasady określone w Prawie budowlanym i rozporządzeniu Rady Ministrów sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa. Wydatki poniesione w czterech oddziałach SG w wysokości 643 tys. zł skutkowały niecelowym i niegospodarnym wydatkowaniem środków przez komendantów OSG.

Stwierdzono ponadto, że Komendant Główny SG nie zobligował i nie wyegzekwował od Komendanta Morskiego Oddziału SG sporządzenia wniosku o czasowe wstrzymanie realizacji inwestycji, wraz z wymaganymi dokumentami, pomimo zaistnienia przesłanek określonych w § 13 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji.

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

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

Opis stanu faktycznego

W piśmie z grudnia 2016 r. dotyczącym sposobu podziału środków przyznanych na „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy” (miesięcznie 253 zł na etat) Dyrektor Departamentu Budżetowego MSWiA zalecił przeznaczenie 60% kwoty podwyżki, tj. ok. 150 zł, na podwyższenie uposażenia zasadniczego lub dodatku za stopień, a pozostałe 40%, tj. ok. 100 zł, na podwyższenie uznaniowych składników uposażenia (dodatku funkcyjnego i służbowego).

W dalszej korespondencji MSWiA zaproponowało kolejny sposób realizacji przedsięwzięcia „Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych” (miesięcznie 250 zł na etat), tj.: przyznanie 80% kwoty podwyżki na obligatoryjny wzrost wynagrodzeń, z czego ok. 5% stanowią wydatki relacjonowane do wynagrodzeń (nagrody uznaniowe, jubileuszowe i odprawy), a pozostałe 20% kwoty przeznaczyć na uznaniowe podwyższenie wynagrodzeń, szczególnie na stanowiskach o dużej fluktuacji i wymagających specjalistycznych kwalifikacji.

(dowód: akta kontroli T. I str. 34-35, T. II str. 150-151, 181-185)

W toku uzgodnień z organizacjami związkowymi do KG SG wpłynęły postulaty NSZZ Funkcjonariuszy Straży Granicznej o przeznaczenie całej kwoty podwyżki uposażeń na stały wzrost dodatku za stopień (253 zł). Podobnie w zakresie wynagrodzeń, Ogólnopolski Związek Zawodowy Pracowników Administracji Rządowej oraz ZZ Pracowników MSWiA wnioskowały o równe rozdzielanie po 238 zł dla wszystkich pracowników.

Ostatecznie Straż Graniczna przekazała Ministrowi SWiA rekomendacje, uzgodnione z organizacjami związkowymi, dotyczące przeznaczenia 90% podwyżki na obligatoryjny wzrost uposażeń i wynagrodzeń, a pozostałe 10% na składniki uznaniowe. Propozycje te zostały zaakceptowane przez MSWiA, a Komendant Główny SG niezwłocznie sporządził projekt zmiany rozporządzenia w sprawie uposażenia zasadniczego oraz dodatków do uposażenia funkcjonariuszy Straży Granicznej¹⁵. Szacowane skutki wzrostu wynagrodzeń zostały uwzględnione w tabelach stanowiących załączniki do zmienionego rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad wynagradzania pracowników¹⁶.

(dowód: akta kontroli T. I str. 34-35, T. II str. 119, 148-201)

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 lutego 2008 r. w sprawie uposażenia zasadniczego oraz dodatków do uposażenia funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 897 ze zm.).

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (Dz. U. Nr 27, poz. 134 ze zm.).

W zakresie przedsięwzięć placowych realizowanych w ramach Programu modernizacji Straż Graniczna nie uczestniczyła w określaniu wysokości środków finansowych na przedmiotowy cel.

W 2017 r. MSWiA przyznało Straży Granicznej limit 50 452 tys. zł na sfinansowanie zadania „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy”. Kwota została naliczona w wysokości 253 zł miesięcznie na etat i przekazana w dwóch transzach: 42 122 tys. zł - w ustawie budżetowej oraz 8 330 tys. zł w maju 2017 r. - ze środków rezerwy celowej.

Do jednostek organizacyjnych SG Komendant Główny skierował pismo zawierające informację o przydzielonych środkach i zasadach ich podziału, tj. zwiększenie uposażenia zasadniczego o kwotę 200 zł w każdej grupie zaszeregowania, zabezpieczenie skutku wzrostu dodatku z tytułu wysługi lat w kwocie 30 zł (ok. 15%) i przeznaczenie pozostałej kwoty 23 zł na stały wzrost dodatków funkcyjnych i służbowych dla funkcjonariuszy szczególnie zaangażowanych w pełnienie obowiązków służbowych (dla 50-60% stanu osobowego, przede wszystkim na stanowiskach wykonawczych). Co do zasady podwyżką uposażenia objęto wszystkich funkcjonariuszy, z pominięciem osób otrzymujących uposażenie z wyższej grupy zaszeregowania.

Na przedsięwzięcie placowe dotyczące „Zwiększenia konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych” Straż Graniczna otrzymała w 2017 r. kwotę 12 573 tys. zł, w tym część w wysokości 3 036 tys. zł przekazano w rezerwie celowej w maju 2017 r.

Podwyżki dla pracowników zaplanowano jako wzrost wynagrodzeń w kwocie 238 zł stanowiącej łączny skutek wszystkich składników płacy (wynagrodzenie zasadnicze, premia, wysługa lat, dodatek funkcyjny, dodatek specjalny) oraz zabezpieczenie kwoty 12 zł (5%) na pokrycie skutku wzrostu wydatków relacjonowanych do wynagrodzenia (nagrody uznaniowe, jubileuszowe, odprawy emerytalne i ekwiwalenty). Podwyżkami wynagrodzeń zostali objęci wszyscy pracownicy jednostek SG, a pominięcie pracownika podwyżką mogło nastąpić wyłącznie w pojedynczych, szczególnie uzasadnionych przypadkach.

(dowód: akta kontroli T. I str. 35-36, 288-292)

W 2018 r. Straż Graniczna otrzymała środki w przedsięwzięciach placowych na pokrycie skutku finansowego podwyżek przechodzących z 2017 r. oraz na sfinansowanie wzrostu wysokości nagród rocznych funkcjonariuszy i dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników w wysokości odpowiednio 54 343 tys. zł (wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń) i 13 641 tys. zł (zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń).

(dowód: akta kontroli T. I str. 35-36)

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

Opis stanu faktycznego

W efekcie rozdysponowania środków dla funkcjonariuszy SG przeciętne uposażenie wzrosło o 253 zł, w tym środki na dodatki służbowe i funkcyjne. Podwyżką dodatku zostało objętych 54% funkcjonariuszy, głównie na stanowiskach wykonawczych, zaszeregowanych na niższych grupach uposażenia. Średnia kwota wzrostu dodatku wyniosła 42 zł, a podwyżki kształtowały się w przedziale od 20 do 60 zł.

Przyjęcie rozwiązania skierowanego na znaczący wzrost uposażenia zasadniczego miało na celu wzmocnienie jego motywacyjnej funkcji, także jako podstawy do ustalenia dodatku za wysługę lat i innych należności w służbie. Indywidualne podwyżki dodatków służbowych i funkcyjnych były przyznawane na podstawie wniosków złożonych, którzy kierowali się zasadami określonymi w rozporządzeniu MSWiA, tj. uwzględniając należyte wykonywanie obowiązków służbowych, zakres odpowiedzialności oraz posiadane przez funkcjonariusza kwalifikacje i umiejętności.

Kwoty na podwyżki uposażeń pozostałe z nieobsadzonych stanowisk przeznaczono na okresowe zwiększenie dodatków służbowych i funkcyjnych w listopadzie i grudniu 2017 r. Całość kwoty zaoszczędzonej została przekazana do jednostek organizacyjnych SG według faktycznego zatrudnienia i wypłacona w całości (średni wzrost dodatku na czas określony wyniósł 15 zł).

Część środków pozostająca ze zmniejszenia uposażeń funkcjonariuszy przebywających na zwolnieniach lekarskich została przekazana na zwiększenie funduszu nagród (dla funkcjonariuszy wykonujących zadania w zastępstwie osób nieobecnych) - we wrześniu 2017 r. jednorazowo w wysokości 161 tys. zł, a w I poł. 2018 r. - łącznie 143 tys. zł. Ponadto kwotę 29 tys. zł przeniesiono z uposażeń na wypłaty podwyższonych nagród rocznych dla odchodzących ze służby w 2017 r.

(dowód: akta kontroli T. I str. 34-37, T. IV str. 156-157)

Na koniec 2017 r. wykonanie wydatków w przedsięwzięciu dotyczącym wzmocnienia motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy SG wyniosło 49 538 tys. zł, natomiast na zadanie zwiększenia konkurencyjności wynagrodzeń pracowników SG wydatkowano 12 478 tys. zł. W trakcie roku kwotę 1 009 tys. zł pozostałą z należności dla odchodzących ze służby oraz oszczędności ze środków na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy przeniesiono na zakup wyposażenia osobistego i ochronnego funkcjonariuszy. Nie dokonano zwrotu niewykorzystanych środków do MSWiA.

Ze środków przydzielonych w 2018 r. na pokrycie skutku wzrostu uposażeń i wynagrodzeń w 2017 r. oraz na wypłatę nagród rocznych i dodatkowego wynagrodzenia rocznego w I połowie 2018 r. wydatkowano 26 926,8 tys. zł dla funkcjonariuszy oraz 6 362,2 tys. zł dla pracowników.

Na podstawie sprawozdania Rb-70 za IV kwartał 2017 r. określającego przeciętne zatrudnienie w Straży Granicznej oraz wykonanie wydatków budżetowych w 2017 r. można stwierdzić, że ze środków Programu modernizacji poniesiono wydatki w średniej wysokości ok. 280,6 zł na funkcjonariusza oraz ok. 327,3 zł na pracownika, co wynikało m.in. z wykorzystania przyznanych środków przy niepełnym zatrudnieniu w SG.

(dowód: akta kontroli T. I str. 37, 294, 367-369, T. III str. 63)

Wypłaty podwyższonych uposażeń dokonano w dniu 1 marca 2017 r. wraz z wyrównaniem naliczonym od 1 stycznia 2017 r. Podwyższone dodatki zostały przyznane od 1 marca 2017 r. (z wyjątkiem podwyżek dodatków zabezpieczających wysokość dodatków minimalnych, które zostały przyznane od 1 stycznia) i również wypłacone w marcu 2017 r.

Pracownicy cywilni otrzymali wypłaty podwyższonych wynagrodzeń z końcem marca 2017 r., wraz z wyrównaniem naliczonym od 1 stycznia 2017 r.

(dowód: akta kontroli T. I str. 36)

Zgodnie z wytycznymi Dyrektora Departamentu Budżetu MSWiA w ramach przedsięwzięcia „Zapewnienie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych” zostały sfinansowane obligatoryjne podwyżki wynagrodzeń wynikające ze wzrostu płacy minimalnej do kwoty 2 000 zł od 1 stycznia 2017 r.¹⁷. W SG obowiązek podwyższenia wynagrodzenia objął w 2017 r. 174 pracowników ze skutkiem w wysokości 192 tys. zł, a w 2018 r. 39 osób (ok. 26 tys. zł).

(dowód: akta kontroli T. IV str. 157, 176-180)

4.3. Nagrody uznaniowe.

Fundusz na nagrody uznaniowe i zapomogi dla funkcjonariuszy Straży Granicznej został naliczony proporcjonalnie do wielkości uposażeń przydzielonych Programem modernizacji (2,7% podstawy wymiaru), zgodnie z rozporządzeniem MSWiA w sprawie

Opis stanu faktycznego

¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 2016 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2017 r. (Dz. U. poz. 1456).

wysokości funduszu na nagrody...¹⁸. Wielkość funduszu na 2017 r. wynosiła 1 254 tys. zł, a we wrześniu 2017 r. została zwiększona o środki potrącone z uposażeń funkcjonariuszy przebywających na zwolnieniach lekarskich, do wysokości 1 415 tys. zł. Środki te zostały wydatkowane w całości, głównie na nagrody uznaniowe dla funkcjonariuszy wyróżniających się w służbie, jak też dla funkcjonariuszy wykonujących zadania służbowe w zastępstwie osób przebywających na zwolnieniach lekarskich.

Fundusz na nagrody uznaniowe dla pracowników formacji został naliczony w wysokości 3% wynagrodzeń z Programu modernizacji, zgodnie z obowiązującymi przepisami¹⁹. Wielkość funduszu wynosiła w 2017 r. 294 tys. zł a następnie była zwiększana z oszczędności powstałe w wyniku niepełnego zatrudnienia, zwolnień i urlopów macierzyńskich oraz fluktuacji kadr do kwoty 1 055,5 tys. zł. Środki te przekazywano do dyspozycji kierowników jednostek organizacyjnych SG.

Nagrody uznaniowe były przyznawane zgodnie z przesłankami ustawowymi, m.in. za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, wzorowe wykonywanie zadań służbowych, zaangażowanie i inicjatywę w realizacji obowiązków.

(dowód: akta kontroli T. II str. 16-17)

W KG SG w trakcie roku nagrody były rozdysponowane z łącznego funduszu nagród, rozdzielonego na komórki organizacyjne KG SG. Poszczególne decyzje o przyznaniu nagrody nie wskazywały źródła finansowania, stąd nie było możliwości wyodrębnienia kwot wypłaconych dla określonej grupy funkcjonariuszy i pracowników z Programu modernizacji. Dyrektor Biura Finansów KG SG wyjaśnił, że kwoty nagród uznaniowych obejmowały proporcjonalnie część wynikającą ze zwiększenia funduszu ze środków Programu.

(dowód: akta kontroli T. IV str. 156)

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

Opis stanu faktycznego

Według sprawozdań Rb-70 na koniec 2017 r. zatrudnienie w Straży Granicznej zmalało w stosunku do roku poprzedniego, tj. do stanu na 31 grudnia 2016 r., o blisko 42 osoby, w tym:

- funkcjonariusze SG – zmniejszenie o 14 osób;
- korpus służby cywilnej i pozostali pracownicy – spadek o ok. 28 osób.

Na koniec I półrocza 2018 r. zatrudnienie w Straży Granicznej zmniejszyło się o ok. 39 osób, w tym 21 funkcjonariuszy i ok. 18 pracowników.

W opinii Komendanta Głównego SG zmiany te były wynikiem m.in. bieżącej zmienności zatrudnienia związanej z nabyciem uprawnień emerytalnych, zatrudnieniem lub przeniesieniem do innego urzędu oraz zmianą liczby osób niepobierających uposażenia lub wynagrodzenia w poszczególnych okresach (do stanu zatrudnionych nie wlicza się osób, które nie otrzymują za dany okres wynagrodzenia).

W ujęciu średniorocznym przeciętne zatrudnienie funkcjonariuszy Straży Granicznej wyniosło w 2017 r. 14 712 osób (wakat 6% przy planie zatrudnienia 15 653 etaty) i 14 717 w I poł. 2018 r. (wakat 8,3% planu wynoszącego 16 053 etaty). Zwiększenie w 2017 r. liczby etatów SG o 300 spowodowało wzrost poziomu wakatów w formacji, który w 2016 r. wynosił 4,3%. Także w 2018 r., w związku z presją migracyjną, zwiększono planowane zatrudnienie funkcjonariuszy o 400 osób.

Komendant Główny wyjaśnił, że ilość wakatów w poszczególnych okresach wynikała z fluktuacji kadr, trudności w zrealizowaniu planowanego naboru (brak kandydatów) oraz

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2008 r. w sprawie wysokości funduszu na nagrody roczne, nagrody uznaniowe i zapomogi dla funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1177).

¹⁹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1889 ze zm.) oraz przepisy wykonawcze do ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r., poz. 917 ze zm.), dotyczące wynagradzania pracowników.

możliwości finansowych formacji. Nadmieniał, że w I połowie 2018 r. przyjęto do służby 291 osób, do końca roku planuje się przyjąć jeszcze 373 osoby, co wpłynie na realny wzrost zatrudnienia.

Zdaniem Komendanta Głównego, wzrost uposażeń i wynagrodzeń w ramach „Programu modernizacji...” wpływa na wzrost konkurencyjności uposażeń i wynagrodzeń, co przekłada się na możliwość zahamowania spadku zatrudnienia, jak również pozyskania do służby lub pracy nowych osób.

(dowód: akta kontroli T. I str. 37, T. II str. 17-18)

4.5. Zmiany systemów uposażeń funkcjonariuszy i wynagradzania pracowników.

Opis stanu faktycznego

System motywacyjny w Straży Granicznej był oparty na obowiązujących przepisach prawnych m.in. w zakresie uposażenia zasadniczego i dodatków, funduszu nagród i zapomóg, a także trybu mianowania na stopnie służbowe. Oprócz stosowania motywatorów finansowych, tj. przyznawania nagród i awansów zawodowych funkcjonariuszy, większą uwagę zwrócono na tzw. motywowanie pozapłacowe. Katalog takich zachowań wprowadzono jako realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych w wyniku kontroli MSWiA w zakresie funkcjonowania systemów motywacyjnych w formacjach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych w 2015 r.

Wejście w życie ustawy modernizacyjnej wiązało się ze zmianą przepisów wykonawczych do ustawy o Straży Granicznej (rozporządzenie MSWiA w sprawie uposażenia zasadniczego) i przepisów dotyczących wynagradzania członków korpusu służby cywilnej i pracowników urzędów.

Niezależnie od zadań Programu, w związku z trudnościami w naborze i sytuacją na rynku pracy, zaplanowano wdrożenie zmian w systemie przyjęć do służby polegające m.in. na skróceniu postępowania kwalifikacyjnego, preferowaniu kandydatów po klasach profilowych, zmianie kolejności etapów badań psychologicznych i psychofizycznych, w celu poprawy efektywności naborów.

(dowód: akta kontroli T. II str. 283-284, 329-331)

Ustalone
nieprawidłowości

W obszarze działań w zakresie poprawy systemów wynagradzania funkcjonariuszy i pracowników ze środków Programu modernizacji nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

W Straży Granicznej wykorzystano w pełni środki Programu modernizacji przeznaczone na realizację przedsięwzięć płacowych w celu podwyższenia uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników SG, przyznania nagród uznaniowych i innych należności związanych ze wzrostem wynagrodzeń, choć nie wpłynęło to w istotny sposób na zwiększenie zatrudnienia funkcjonariuszy i pracowników.

5. Osiągnięcie celów Programu modernizacji.

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

Opis stanu faktycznego

1. Inwestycje budowlane

W związku ze specyficzną sytuacją na rynku wykonawców dokumentacji oraz robót budowlanych w 2017 roku w obszarze inwestycji nastąpiło wiele zmian zakresów rzeczowych i korekt finansowych pomiędzy zadaniami i dysponentami środków budżetowych III stopnia. Z zadań Programu wycofano dwa zadania związane z budową strzelnic odkrytych, przesunięto na 2018 r. dziewięć zamierzeń budowlanych, a trzy inwestycje przeniesiono do sfinansowania z innego, niż ustawa modernizacyjna, źródła.

W ocenie Komendanta Głównego SG zadania Programu modernizacji w zakresie inwestycji budowlanych zostały zrealizowane, pomimo pojawiających się problemów związanych z sytuacją na rynku budowlanym. Jednostki SG organizujące postępowania spotykały się z trudnościami w uzyskaniu ofert na lokalnym rynku, znacznym wzrostem cen materiałów i płac względem szacowanych wartości zamówienia oraz brakiem wykwalifikowanych pracowników.

W 2018 r. kolejne etapy inwestycji zostały osiągnięte, pomimo wystąpienia nieprzewidzianych zdarzeń w trakcie realizacji. Późne uruchomienie środków na inwestycje z rezerwy celowej w wysokości 33 714 tys. zł (informacja o decyzji MF z dnia 4 kwietnia 2018 r.) spowodowało wszczęcie procedur zamówień publicznych z opóźnieniem o jeden kwartał. Z uwagi na znaczne przekroczenie przez oferentów wartości środków zaplanowanych przez Morski OSG, zdecydowano o odłożeniu zadania „Budowa krytej strzelnicy w m. Gdańsk” (nie określono nowego terminu wykonania i nie zabezpieczono środków na jego realizację).

2. Sprzęt transportowy

Zgodnie z przyjętym harmonogramem, postępowania na dostawy środków transportu były realizowane zarówno przez Komendę Główną Straży Granicznej, jak i wskazane jednostki organizacyjne SG. Zrealizowano dostawy wszystkich zakontraktowanych środków transportu, za opóźnioną dostawę 12 mikrobusów zgodnie z zawartą umową naliczono karę umowną. Pozostałe zaplanowane do realizacji zadania zakładają dostawy zakontraktowanych pojazdów w IV kwartale 2018 r.

3. Sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej

Pomimo utrudnień związanych z późnym przekazaniem środków z MON, w 2017 r. zakupiono zgodnie z harmonogramem łomki pryzmatyczne, latarki oraz broń (karabinki i celowniki). Zrezygnowano z dostawy monokularów noktowizyjnych (po dwukrotnej odmowie podpisania umowy), a środki przeznaczono na zadanie teleinformatyczne.

4. Sprzęt łączności i informatyki

Zrealizowano zamierzenia planowane na 2017 r., z których najistotniejsze to: rozbudowa systemu telekomunikacyjnego (36 282 tys. zł wydatkowane do połowy 2018 r.) oraz modernizacja i rozbudowa platformy teleinformatycznej (12 135 tys. zł), ponadto zakupiono stanowiska końcowe oraz sprzęt do elektronicznego obiegu dokumentów dla wszystkich jednostek SG.

5. Wyposażenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy

W 2017 r. zrealizowano zaplanowane zakupy wyposażenia, w tym: kamizelki kuloodporne wewnętrzne i zewnętrzne, odzież ochronną, buty i rękawice oraz hełmy motocyklisty. Na kolejne lata przesunięto zakup masek przeciwgazowych (zrealizowano w II poł. 2018 r.) i dostawę mundurów polowych letnich (2019 r.), które wcześniej unieważniono ze względu na ceny ofert znacznie przewyższające zabezpieczone środki finansowe.

W I półroczu 2018 r. KG SG wszczęła postępowania w zakresie większości zadań na dostawy sprzętu i wyposażenia zaplanowane do realizacji z Programu modernizacji, wiele z nich zostało rozstrzygniętych i podpisano umowy na dostawy i wykonanie.

W zakresie realizacji przedsięwzięć logistycznych i informatycznych Programu modernizacji Komendant Główny SG uznał, że na koniec 2017 r. cele zostały osiągnięte zgodnie z założonymi harmonogramami, a zadania przewidziane na 2018 r. były sukcesywnie realizowane zgodnie z harmonogramem. Oceniając realizację przedsięwzięć podkreślił, że głównym celem dla Straży Granicznej w przedmiotowym zakresie jest wykonanie całego Programu modernizacji w perspektywie czteroletniego okresu, a pojawiające się problemy powodowały jedynie modyfikację założonych celów poprzez przesunięcie zadań w czasie na kolejne lata oraz przyspieszenie innych możliwych do realizacji w danym roku.

(dowód: akta kontroli T. I str. 38-42, 335-365, T. III str. 74-99, T. V str. 6-7)

6. Przedsięwzięcia płacowe

Realizacja w 2017 roku 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. Zrealizowano obligatoryjny wzrost uposażenia zasadniczego (wraz z wysługą) w poszczególnych grupach zaszerogowania o 230 zł oraz fakultatywny wzrost dodatków funkcyjnych i służbowych dla funkcjonariuszy szczególnie zaangażowanych w realizację obowiązków służbowych. W obszarze wynagrodzeń pracowników wzrost wynagrodzeń średnio o 250 zł wraz z pochodnymi, w tym uznaniowe podwyższenie wynagrodzeń i nagrody uznaniowe, miało na celu preferowanie pracowników zatrudnionych na stanowiskach o najwyższej fluktuacji i wymagających szczególnych kwalifikacji.

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 pracowników.

W ocenie Komendanta Głównego SG zaplanowane zadania zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli T. I str. 366-369, T. V str. 145)

5.2. Wnioski na kolejne okresy realizacji Programu modernizacji.

Opis stanu faktycznego

Zalecenia Komendanta Głównego SG odnośnie realizacji Programu w 2017 i 2018 r. były ukierunkowane na pełne i prawidłowe wykorzystanie przyznaných limitów finansowych w ramach Programu. Ogólne wytyczne zostały zawarte w pismach dotyczących realizacji budżetu Straży Granicznej przez jednostki SG i komórki organizacyjne KG SG.

Na podstawie analiz i doświadczeń na bieżąco formułowano wnioski odnośnie realizacji zadań m.in. podczas odpraw kierownictwa formacji z kierownikami komórek organizacyjnych KG SG i jednostek organizacyjnych SG. Na spotkaniach pionów dyrektorzy biur merytorycznych KG SG prezentowali założenia rzeczowo-finansowe wynikające z Programu, zasady realizacji zamówień publicznych, zakupów i wydatkowania środków finansowych, jak również formułowali stosowne zalecenia w tym zakresie. Założeniem było intensyfikowanie działań w celu pełnego wykorzystania limitów wydatków przeznaczonych na realizację przedsięwzięć, w tym poprzez szybkie reagowanie na zmiany wielkości planów finansowych i zgłaszanie przeniesień wydatków między zadaniami i przedsięwzięciami adekwatnie do potrzeb.

(dowód: akta kontroli T. I str. 40-41, 370-376, 384-393)

5.3. Ocena osiągania celów Programu modernizacji. Badania ewaluacyjne.

Opis stanu faktycznego

Straż Graniczna nie zlecała badań ewaluacyjnych do realizacji przez firmę zewnętrzną. Badania oceniające jakość zakupionego sprzętu prowadzone były w SG na bieżąco poprzez uwagi i spostrzeżenia jednostek użytkujących sprzęt. Także przesyłane okresowo informacje w sprawie stopnia ukończenia funkcjonariuszy w umundurowanie specjalistyczne i wyposażenie, stanu posiadania asortymentu w magazynie oraz niezbędnych potrzeb w tym zakresie pozwalały na monitorowanie zapotrzebowania i właściwe wydatkowanie środków finansowych.

Jedną z form ewaluacji zadań były wizyty monitorujące w oddziałach SG prowadzone przez przedstawicieli Biura Techniki i Zaopatrzenia oraz Biura Łączności i Informatyki KG SG w zakresie nadzoru merytorycznego, np. ocena wdrożenia modernizacji sieci teleinformatycznej w 2017 r. była wykonywana bezpośrednio przez kadrę kierowniczą w wybranych lokalizacjach oraz poprzez zdalny monitoring i Service Desk.

(dowód: akta kontroli T. I str.42-43)

Komendant Główny Straży Granicznej wprowadził własne mierniki oceny stopnia realizacji Programu modernizacji wzorowane na miernikach zamieszczonych w ocenie skutków regulacji do projektu ustawy modernizacyjnej. Na koniec 2017 r. Biuro Łączności i Informatyki osiągnęło założone wartości, tj. czas sprawdzeń w systemach zewnętrznych – do 5 sekund oraz dostępność sieci na poziomie 99,99%.

Wartość mierników ustalonych dla Biura Techniki i Zaopatrzenia wyniosła m.in.: 91% ukończenia sprzętu transportowego i 52% ukończenia umundurowania

funkcjonariuszy SG oraz 57,4% inwestycji rozpoczętych lub zakończonych do liczby inwestycji planowanych na lata 2017-2020. Na 2018 r. przyjęto wartość docelową w zakresie ukończenia umundurowania na poziomie 68% oraz stopnia rozpoczętych lub zakończonych inwestycji do liczby planowanych na 98%.

(dowód: akta kontroli T. I str. 444, T. II str. 235, 240-241, T. V str. 6)

Ustalone
nieprawidłowości

W Straży Granicznej nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zgodności wykonanych zadań z harmonogramem realizacji zadań Programu modernizacji.

Ocena częściowa

Przedsięwzięcia Programu były realizowane zgodnie z harmonogramem zadań. Wprowadzane zmiany w zakresie rzeczowym i finansowym pozwalały na pełne wykorzystanie przyznanych środków. Realizacja planowych zadań przebiegała zgodnie z założeniami i bez zakłóceń.

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

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

Opis stanu faktycznego

Środki finansowe zaplanowane w Programie modernizacji były główną przyczyną zwiększenia budżetu Straży Granicznej w latach 2017-2018. Przyrost planu po zmianach wyniósł 12,5% (176 242 tys. zł) w 2017 r. i 21,1% (295 765 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 i rezerw celowych) budżet formacji w 2017 r. uległ zmniejszeniu o 0,4% (5 847 tys. zł), a w 2018 r. jest większy o 1,2% (17 548 tys. zł) względem roku bazowego 2016 r.²⁰ Istotne zmniejszenie budżetu (poza Programem modernizacji) nastąpiło w zakresie tzw. pozostałych wydatków bieżących (innych niż wynagrodzenia i pochodne) - o 2,6% (6 578 tys. zł) w 2017 r. i 12,3% (31 523 tys. zł) w 2018 r. w stosunku do roku 2016.

(dowód: akta kontroli T. IV str. 50)

Wejście w życie ustawy modernizacyjnej spowodowało znaczny wzrost środków finansowych w budżecie Straży Granicznej na wydatki majątkowe. W roku bazowym 2016 r., było to 55 908 tys. zł. Na lata 2017-2018 plan został zwiększony ponad dwukrotnie względem roku poprzedniego i wynosił odpowiednio 119 008 tys. zł i 246 126 tys. zł. Nakłady te pozwoliły na realizację inwestycji budowlanych i zakupów inwestycyjnych w odpowiednio większym zakresie niż przed wejściem w życie ustawy modernizacyjnej.

W opinii KG SG sfinansowanie z Programu zakupów sprzętu m.in. transportowego, łączności i informatyki oraz uzbrojenia pozwoliło na odciążenie w tym zakresie budżetu podstawowego SG i pozwoliło na skierowanie większych nakładów na bieżące funkcjonowanie i utrzymanie jednostek SG. Wykorzystanie przez jednostki Straży Granicznej środków z Programu modernizacji miało korzystny wpływ na infrastrukturę oraz warunki pracy i służby pracowników i funkcjonariuszy SG. Budowa i modernizacja obiektów służbowych SG, w tym wykonanie prac w sieciach zewnętrznych, wodociągowych i c.o., przebudowa konstrukcji dachowych, wykonanie izolacji budynków przyczyniły się do powstrzymania procesu dekapitalizacji infrastruktury. Zakup nowoczesnych środków transportu przyczynił się do zmniejszenia wydatków na przeglądy, naprawy i obsługę techniczną pojazdów, jak też zużycie paliw, dzięki wycofaniu awaryjnych i zużytych samochodów patrolowych i terenowych. Wymiana sprzętu uzbrojenia i techniki specjalnej na nowszy, bardziej zaawansowany

²⁰ Wskaźnik średniorocznego wzrostu cen i usług konsumpcyjnych wyniósł w 2017 r. 2% , a w 2018 jest prognozowany na poziomie 1,8%.

technologicznie, skutkowało obniżeniem kosztów serwisowania i remontów.

W 2017 r. SG wystąpiła do Ministra Finansów i Rozwoju z wnioskiem o przyznanie dodatkowych środków finansowych z rezerwy celowej na zabezpieczenie do końca roku realizacji zadań. Rezerwa w kwocie 27 252 tys. zł została wykorzystana w wysokości ok. 17 950 tys. zł na wydatki bieżące (zakupy urządzeń, materiałów, części zamiennych, wyposażenia, licencji, paliwa, opału, broni, usług oraz koszty utrzymania obiektów i podróże służbowe), a także na inwestycje i świadczenia.

(dowód: akta kontroli T. I str. 44-45, T. IV str. 50)

Realizacja zadań inwestycyjnych z Programu modernizacji nie spowodowała wzrostu potrzeb na wydatki remontowe. Na wykonane prace budowlane i zakupiony sprzęt jednostki SG posiadały gwarancję, w ramach której możliwe było usunięcie wad i usterek niezgodnych z umową. W latach 2016-2018 roczne planowane nakłady w budżecie SG na zadania remontowe pozostawały na zbliżonym poziomie i wynosiły od 9 143 tys. zł do 8 591 tys. zł.

KG SG nie prowadziła analizy kosztów napraw i eksploatacji nowego sprzętu zakupionego ze środków Programu, z uwagi na udzielone przez dostawców gwarancje - co najmniej przez okres dwóch lat, a w przypadku sprzętu uzbrojenia i techniki specjalnej – nawet 10-12 lat.

(dowód: akta kontroli T. I str. 46-47)

Komendant Główny SG nie sformułował wytycznych dla jednostek SG w sprawie finansowania remontów i kosztów utrzymania posiadanej infrastruktury oraz eksploatacji sprzętu, z uwagi na fakt, że nie wystąpiła konieczność wydatkowania środków finansowych na remonty nowo wybudowanych obiektów. Gwarancje na wykonane roboty budowlane i zakupiony sprzęt miały zapewnić usunięcie wad i usterek w ramach napraw gwarancyjnych.

(dowód: akta kontroli T. I str. 47)

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

Opis stanu faktycznego

Komendant Główny SG monitorował realizację Programu w oparciu o analizy sporządzane przez Dyrektorów biur merytorycznych na podstawie okresowych informacji od kierowników jednostek organizacyjnych SG. Sporządzane przez nich plany rzeczowo-finansowe, korygowane po każdej zmianie limitu wydatków bądź przeniesieniu środków między zadaniami, były analizowane we właściwych komórkach merytorycznych KG SG pod kątem efektów rzeczowych realizowanych zadań i wydatkowania budżetu jednostki na koniec każdego kwartału.

(dowód: akta kontroli T. I str. 45-46, T. IV str. 184, 242)

W Biurze Finansów KG SG monitorowano na bieżąco realizację budżetu, tj. zmiany planów finansowych, zaangażowanie i wykonanie wydatków z Programu modernizacji, także pod kątem realizacji jego założeń. Comiesięczne informacje w zakresie inwestycji budowlanych kierowane do Biura Techniki i Zaopatrzenia KG SG zawierały opis realizowanych zadań inwestycyjnych i wykaz zawartych umów. W BTiZ sprawowano też nadzór merytoryczny nad gospodarowaniem mieniem przez jednostki organizacyjne SG, m.in. poprzez wizyty monitorujące, odprawy instruktażowo-szkoleniowe pionów logistycznych, okresową analizę stanu posiadania i eksploatacji sprzętu oraz zapasów materiałowych.

W ramach sprawowanego nadzoru Komendant Główny SG podejmował decyzje w sprawie zmian w budżetach oddziałów i ośrodków SG w dopuszczalnym zakresie (pomiędzy zadaniami) oraz kierował wnioski do MSWiA i Ministra Finansów o dokonanie zmian finansowych w planach jednostek organizacyjnych 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 T. I str. 45-46)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W zakresie wpływu Programu modernizacji na realizację bieżącego budżetu nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

7. Nadzór nad realizacją Programu modernizacji.

7.1. System nadzoru nad realizacją Programu modernizacji przez jednostki Straży Granicznej.

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym²¹ w strukturze KG SG funkcjonowało Biuro Kontroli (BK), które wykonywało swe zadania w oparciu o przepisy ustawy o kontroli w administracji rządowej²². Zgodnie z planem kontroli, BK przeprowadziło w 2018 r. kontrolę na temat „Udzielanie zamówień publicznych i realizacja umów zawartych na dostawę jednostek pływających w Morskim OSG w 2017 r.” dotyczącą zakupów z Programu modernizacji. W wyniku kontroli sformułowano wnioski i zalecenia dla Komendanta MOSG dotyczące m.in. stworzenia skutecznego mechanizmu nadzoru nad wykonywaniem zadań przez osoby odpowiedzialne za prawidłową realizację umów oraz przeprowadzenia szkolenia dla osób uczestniczących w procesie udzielania zamówień publicznych z zakresu zasad wydatkowania środków finansowych określonych w ustawie o finansach publicznych.

Poza planem kontroli BK przeprowadziło w 2017 r. kontrolę działań podejmowanych w zakresie przygotowania inwestycji „Budowa bazy dla statków powietrznych w m. Gdańsk-Rębiechowo” w Morskim OSG. Realizując zalecenia zespołu kontrolnego Dyrektor Zarządu Granicznego KG SG współpracował z Komendantem MOSG przy opracowaniu harmonogramu działań dla realizacji przedmiotowej inwestycji oraz ustaleniu procedury wspólnej eksploatacji przestrzeni nad płytą postojową przez Lotnicze Pogotowie Ratunkowe i MOSG.

Komendant Główny SG poinformował, że zadania związane z wykorzystaniem środków finansowych z Programu zostaną uwzględnione przy sporządzaniu planów kontroli KG SG na kolejne lata.

(dowód: akta kontroli T. I str. 49, T. II str. 217-226, 377-380)

W strukturach Straży Granicznej w styczniu 2018 r. utworzono samodzielną jednostkę Biuro Spraw Wewnętrznych SG, które działając w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości popełnianej przez funkcjonariuszy i pracowników SG oraz przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu na szkodę Straży Granicznej monitorowało również sferę zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli T. I str. 49)

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

Opis stanu faktycznego

Realizacja przedsięwzięć Programu modernizacji nie była przedmiotem kontroli organów Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, komórek kontrolnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, ani Biura Nadzoru Wewnętrznego MSWiA.

²¹ Zarządzenie nr 62 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 1 października 2012 r. w sprawie organizacji Komendy Głównej Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG poz. 53 ze zm.).

²² Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185 poz. 1092).

Ocena częściowa

NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości (przedstawionej w rozdziale 3), nadzór Komendanta Głównego SG nad podległymi jednostkami, realizowany w szczególności przez właściwe merytorycznie Biuro Kontroli KG SG.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o wzmocnienie nadzoru nad przebiegiem realizacji inwestycji pod kątem zapewnienia racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Komendanta Głównego Straży Granicznej, 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
i wykonania wniosków

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 i wykonania wniosku pokontrolnego 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 18. grudnia 2018 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Mieczysław Łuczak


.....
podpis