



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Mieczysław Łuczak

KPB.410.003.05.2018

P/18/038

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/038 – Realizacja Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
<i>Kontrolerzy</i>	Kontrolę przeprowadzili, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ : 1. Mirosław Kuśmierczak – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/44/2018 z dnia 20 czerwca 2018 r. 2. Katarzyna Hordejuk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/61/2018 z dnia 2 lipca 2018 r. 3. Anna Wałęcka -Brząkała, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/62/2018 z dnia 2 lipca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Służba Ochrony Państwa ² utworzona z dniem 1 lutego 2018 r. w miejsce Biura Ochrony Rządu, zwane w dalszej części wystąpienia odpowiednio: „SOP”, „BOR”.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Komendant Służby Ochrony Państwa gen. bryg. SOP dr Tomasz Miłkowski - od 1 lutego 2018 r., wcześniej Szef Biura Ochrony Rządu - od 26 kwietnia 2017 r. do 31 stycznia 2018 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, Szefami Biura Ochrony Rządu byli: płk Tomasz Kędzierski – od 28 stycznia 2017 r. do 25 kwietnia 2017 r. oraz gen. bryg. Andrzej Pawlikowski od 5 grudnia 2015 r. do 27 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 135)
<i>Okres objęty kontrolą</i>	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 Kontroli Szef Biura Ochrony Rządu i Komendant Służby Ochrony Państwa prawidłowo³ realizowali przedsięwzięcia objęte Programem modernizacji⁴.

Przeznaczone na to środki finansowe zostały wydatkowane zgodnie z ustawą modernizacyjną i pozwoliły zrealizować lub zacząć realizację niezbędnych inwestycji budowlanych, dostaw sprzętu transportowego i wyposażenia funkcjonariuszy oraz sprzętu informatycznego.

Ze środków Programu modernizacji wypłacono również podwyżki dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych, choć podwyżki te nie przyniosły poprawy

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 Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 138 ze zm.).

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 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” i „Programem modernizacji”.

w zakresie zatrudnienia funkcjonariuszy i pracowników. Zrealizowane zadania rzeczowe przyczyniły się do poprawienia warunków zatrudnienia funkcjonariuszy i pracowników, zmodernizowania sprzętu i wyposażenia.

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 BOR/SOP przyjętych w ustawie o ustanowieniu Programu modernizacji 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 odnosiły się do realizacji ustawowych zadań BOR/SOP.

NIK zauważa przy tym, że niewyznaczenie konkretnych, mierzalnych i weryfikowalnych celów dla Programu modernizacji na kolejne lata jego realizacji, również nie pozwoli na ocenę efektywności wydatkowania środków przeznaczonych na realizację Programu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą komórkami organizacyjnymi Biura Ochrony Rządu właściwymi w sprawach planowania i realizacji Programu modernizacji były: Zarząd Planowania i Koordynacji Logistyki, Zarząd II - Oddział Komórki Właściwej do spraw Rozpoznania Pirotechniczno-Radiologicznego, Biochemicznego i Sanitarnego, Zarząd V - Transportu, Zarząd VI - Łączności i Informatyki), Zarząd VII - Wsparcia Logistyczno-Medycznego, Zarząd VIII - Ochrony i Zabezpieczenia Obiektów Specjalnych, Zarząd XII - Budżetu i Finansów oraz Centrum Szkolenia i Doskonalenia Zawodowego.

W Służbie Ochrony Państwa zadania związane z realizacją Programu modernizacji realizowały następujące komórki organizacyjne: Zarząd IV Budżetu i Finansów/ZBF, Zarząd X Zabezpieczenia Logistycznego/ZZL, Zarząd XI Transportu/ZTR, Zarząd XII Łączności i Informatyki/ZLI.

(dowód: akta kontroli str. 7, 136-141, 153)

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 dniu 14 kwietnia 2016 r. Szef BOR polecił Dyrektorowi Zarządu Planowania i Koordynacji Logistyki, w porozumieniu z dyrektorami zarządów II, V, VI, VII, VIII, XII oraz Dyrektorem Centrum Szkolenia i Doskonalenia Zawodowego przygotowanie propozycji do projektu ustawy o ustanowieniu Programu modernizacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 153)

Po przeprowadzeniu przez poszczególne komórki organizacyjne BOR analizy potrzeb i nadaniu priorytetów poszczególnym zadaniom, w dniu 18 kwietnia 2016 r. Szef BOR przesłał do Dyrektora Departamentu Budżetu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) propozycje do projektu ustawy o ustanowieniu programu modernizacyjnego wraz z uzasadnieniem. Propozycje obejmowały wydatki w łącznej kwocie 146 500 tys. zł, w tym ze środków własnych 58 600 tys. zł i 87 900 tys. zł z rezerwy celowej. Propozycje nie obejmowały

wzmocnienia motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy i zwiększenia konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych⁵.

(dowód: akta kontroli str. 142-147, 453-468)

Za przygotowanie i realizację Programu modernizacji w BOR/SOP odpowiedzialni byli, zgodnie z regulaminem organizacyjnym, Dyrektorzy właściwych Zarządów, których działania koordynował Zarząd Planowania i Koordynacji Logistyki.

(dowód: akta kontroli str. 7, 136-141)

1.2. Podział środków na poszczególne przedsięwzięcia

Opis stanu
faktycznego

Propozycje obejmowały wydatki w łącznej kwocie 146 500 tys. zł, w tym ze środków własnych 58 600 tys. zł i 87 900 tys. zł z rezerwy celowej.

W wyniku przeprowadzonych analiz zaplanowano na inwestycje budowlane 56 470 tys. zł, na zakup sprzętu transportowego 42 810 tys. zł, na sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej 25 327 tys. zł, na sprzęt informatyki i łączności 5 506 tys. zł oraz 16 387 tys. zł na wyposażenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy.

(dowód: akta kontroli str. 454-461)

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

Opis stanu
faktycznego

Pismem z dnia 13 kwietnia 2016 r. Dyrektor Departamentu Budżetu MSWiA, w związku z trwającymi pracami nad projektem ustawy o ustanowieniu „Programu wzmocnienia bezpieczeństwa publicznego i ochrony obywateli w latach 2017-2020”, zwrócił się do Szefa Biura Ochrony Rządu (BOR) o wypełnienie załączonego do pisma zestawienia wydatków na zadania rzeczowe, w podziale na finansowanie ze środków własnych (wewnętrznych), ujętych w budżecie formacji oraz przewidzianych do ujęcia w rezerwie celowej (zewnętrznych). Jednocześnie zwrócił się o przedstawienie szczegółowego opisu, z podaniem przewidywanego wpływ Programu na realizację zadań statutowych jednostki oraz efektu rzeczowego (opis planowanych inwestycji, rodzaj i liczba kupowanego sprzętu, wyposażenia itd.), który miał służyć do sporządzenia uzasadnienia oraz oceny skutków regulacji do projektu ustawy. Termin realizacji wyznaczył na 18 kwietnia 2016 r.

W dniu 18 kwietnia 2016 r. Szef BOR przesłał do MSWiA opracowane w BOR propozycje, które zostały w całości uwzględnione w Programie modernizacji.

(dowód: akta kontroli str. 153, 453-468, 572-605)

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

Opis stanu
faktycznego

Biuro Ochrony Rządu już w okresie wcześniejszym dysponowało opiniami technicznymi i ekspertyzami dotyczącymi użytkowanych obiektów wskazującymi zasadność przeprowadzenia remontów i inwestycji, których nie przeprowadzono z braku środków finansowych. Przeprowadzono też analizy potrzeb w zakresie uzbrojenia, zaopatrzenia mundurowego, wyposażenia pirotechnicznego, sprzętu transportowego, sprzętu informatyki i łączności.

Podstawę opracowania propozycji przedsięwzięć do Programu modernizacji stanowiły m.in.: Opinia techniczna z dnia 12.09.2015 r. dotycząca wzmocnienia podłoża gruntowego ściany nośnej: wiatrołap – węzeł cieplny w budynku nr 2 Biura Ochrony Rządu położonego w kompleksie przy ul. Podchorążych 38 w Warszawie, sporządzona przez Zakład Inżynierii „GEOREM” Sp. z o.o.; Protokoły kontroli sanitarnych kompleksowych przeprowadzonych w 2014 r. przez Państwową Inspekcję Sanitarną Ministerstwa Spraw Wewnętrznych obejmujące obiekty przy ul. Podchorążych w Warszawie; Ekspertyza techniczna nt. „Analizy możliwości

⁵ W trakcie opracowywania założeń ustawy modernizacyjnej poszczególne formacje podległe MSWiA prezentowały swoje potrzeby wyłącznie w zakresie przedsięwzięć rzeczowych. O skali środków na przedsięwzięcia placowe decydowało MSWiA.

organizacyjno-technicznych adaptacji istniejącego obiektu budowlanego na strzelnicę w oparciu o wyniki symulacji przestrzennej parametrów przyszłej hali strzelań w kontekście zachowania bezpieczeństwa użytkownika" wykonana przez Instytut Techniki Uzbrojenia Wydziału Mechatroniki Wojskowej Akademii Technicznej na zlecenie Biura Ochrony Rządu, opracowana w sierpniu 2008 r.; Notatka Służbowa z dnia 16 września 2014 r. obejmująca analizę zasadności budowy i szacunkowej wyceny elementów Ośrodka Doskonalenia Techniki Jazdy w Raduczu, Analiza zasadności przebudowy budynku nr 8 dla potrzeb szkoleniowych Biura Ochrony Rządu, opracowana w BOR w listopadzie 2015 r.; Analiza celowości wprowadzenia zadań inwestycyjno-remontowych planowanych w ramach programu modernizacji służb Policji, PSP, SG i BOR na lata 2017-2020, podpisana przez dyrektora Zarządu VII BOR; Zestawienie propozycji w zakresie wydatków związanych z programem modernizacji z dnia 04 lutego 2016 r. podpisane przez dyrektora Zarządu VII, Analiza propozycji sprzętu uzbrojenia i opchem w zakresie wydatków związanych z planem modernizacji służb na lata 2017-2020 z dnia 15 stycznia 2016 r. Analiza propozycji zakupu przedmiotów zaopatrzenia mundurowego w zakresie wydatków związanych z planem modernizacji służb z dnia 15 stycznia 2016 r. Naczelnika Wydziału II Zarządu VII.

(dowód: akta kontroli str. 142-147, 207-275)

1.5. Sposób doboru zadań do Programu modernizacji

Opis stanu
faktycznego

Konkretne pozycje do Programu modernizacji podane zostały według priorytetów pilności w ich realizacji. Założono, że najistotniejszym elementem jest stworzenie odpowiedniej bazy szkoleniowo-biurowej, warsztatowo-garażowej dla pojazdów oraz zakupy najistotniejszego dla realizacji zadań ustawowych sprzętu i wyposażenia. Biuro Ochrony Rządu już w okresie wcześniejszym dysponowało opiniami technicznymi i ekspertyzami dotyczącymi użytkowanych obiektów wskazującymi zasadność przeprowadzenia remontów i inwestycji, przeprowadzono też analizy potrzeb w zakresie uzbrojenia, zaopatrzenia mundurowego, wyposażenia pirotechnicznego, sprzętu transportowego, sprzętu informatyki i łączności.

(dowód: akta kontroli str. 8, 142-147, 483-487)

Jako sposób oceny stopnia realizacji zadań i osiągania zamierzonych celów przyjęto w BOR/SOP procentowy przyrost efektu rzeczowego w poszczególnych zadaniach.

(dowód: akta kontroli str. 8, 944-951)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie przygotowania założeń Programu modernizacji.

NIK stwierdziła, że zaproponowane do oceny efektów Programu modernizacji w BOR/SOP mierniki odnosiły się do ilościowego przyrostu składników rzeczowych majątku, a więc były to tzw. mierniki produktu. Mierniki te nie odnosiły się do realizacji ustawowych zadań formacji, a tym samym nie pozwalały na ocenę osiągnięcia zakładanych w ustawie modernizacyjnej celów, tj. zwiększenia sprawności, skuteczności i efektywności działania BOR/SOP.

2. Zgodność działań realizowanych przez Służbę Ochrony Państwa z założeniami i celami Programu.

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

Opis stanu
faktycznego

Pismem z dnia 20 marca 2017 r. Szef BOR zwrócił się do MSWiA z wnioskiem o wyrażenie zgody na przesunięcie kwoty 5 210 tys. zł z realizacji zadania

„Przebudowa budynku nr 8 na cele szkoleniowe w ob. Podchorążych 38 w Warszawie” na zadanie „Rozbudowa, przebudowa budynku nr 16 w ob. Podchorążych w Warszawie” w kwocie 2 280 tys. zł. W uzasadnieniu wskazano na problemy związane z realizacją zadania związane ze stopniem skomplikowania i długotrwałością procesu inwestycyjnego (prace rozbiórkowe, zmiany układu komunikacji wewnętrznej, wzmacnianie fundamentów). Stwierdzono, że w 2017 r. planuje się na to zadanie wykorzystać w całości środki z rezerwy celowej w wysokości 4 790 tys. zł. Przeniesienie kwoty 2 280 tys. zł na realizację drugiego zadania wg Szefa BOR miało pozwolić na zakończenie inwestycji w 2017 r. (realizację zadania przewidziano na rok 2017 i 2020)⁶. Wnioskowano o przesunięcie pozostałej kwoty w wysokości 2 930 tys. zł na zakup pojazdów niezbędnych do właściwego zabezpieczenia zadań ustawowych formacji. Analiza resursów i stanu technicznego taboru samochodowego BOR wskazała, że znaczna liczba pojazdów miała wykonany lub zbliżony do granicznego resurs przebiegu kilometrów lub okresu użytkowania. W celu realizacji tego zadania zwrócono się jednocześnie do MSWiA o uzyskanie zgody Ministra Finansów na przeniesienie środków w wysokości 2 930 tys. zł z § 6050 (wydatki inwestycyjne) do § 606 (wydatki na zakupy inwestycyjne). Decyzją nr 1/2017/PM/BOR z dnia 19 maja 2017 r. MSWiA dokonał zmiany kwot ustanowionych dla BOR w Programie modernizacji, Minister Rozwoju i Finansów decyzją z dnia 8 czerwca 2017 r. FG64142.9.2017.211.PRQ wyraził zgodę na przeniesienie środków.

Pismem z dnia 25 września 2017 r. Szef BOR zwrócił się do MSWiA z wnioskiem o wystąpienie do Ministra Rozwoju i Finansów o zapewnienie finansowania na kwotę 20 810 tys. zł poprzez zwiększenie na 2018 r. rezerwy celowej dla BOR o kwotę 10 810 tys. zł i zmniejszenie o tę kwotę środków rezerwy celowej Policji, na realizację przedsięwzięcia *„Przebudowa budynku nr 8 na cele szkoleniowe w ob. Podchorążych 38 w Warszawie”*. Pozostała kwota w wysokości 11 490 tys. zł pozostała w rezerwie celowej BOR – 1 490 tys. zł w 2017 r. i 10 000 tys. zł w 2018 r. Jednocześnie w związku z przedłużającą się procedurą wyboru wykonawcy zaplanowano wydatkowanie w 2017 r. z rezerwy celowej BOR liczącej 4 790 tys. zł, kwoty 1 490 tys. zł oraz zwiększenie o kwotę 3 300 tys. zł rezerwy celowej Policji (zmiany uzgodniono z Policją). Decyzją nr 4PM/2017 z dnia 25 października 2017 r. Minister Rozwoju i Finansów (MRiF) udzielił zapewnienia finansowania ww. przedsięwzięcia i udzielił zgody na zaciągnięcie zobowiązania a decyzją nr MF,FG6.4143.3.27. MF.448.K01. z dnia 31 października 2017 r. dokonał przesunięcia kwoty 3 300 tys. zł rezerwy celowej zgodnie z wnioskiem.

W dniu 30 listopada 2017 r. Minister SWiA wyraził zgodę na wniosek Szefa BOR z dnia 16 listopada 2017 r. na otwarcie dwóch nowych inwestycji z terminem realizacji do końca 2017 r.: *„Wykonanie instalacji centralnego ogrzewania w budynku garażowym nr 15 w ob. Podchorążych 38 w Warszawie”*, na kwotę 150 tys. zł oraz *„Przebudowa nawierzchni przy budynku nr 21 w ob. Podchorążych 38 w Warszawie”* również na kwotę 150 tys. zł. Realizacja tych przedsięwzięć była realizowana ze środków § 6050, powstałych z oszczędności po przeprowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na realizację przedsięwzięcia *„Rozbudowa, przebudowa budynku nr 16 w ob. Podchorążych 38 w Warszawie”* i nie wymagała dokonywania zmian w planie finansowym.

⁶ W uzasadnieniu stwierdzono: „Mając na uwadze specjalny charakter przeznaczenia nieruchomości, tj. baza warsztatowo-remontowa do obsługi taboru transportowego Biura Ochrony Rządu oraz budowlany proces technologiczny tego typu obiektów, nie ma możliwości realizacji inwestycji w procesie wieloletowym. Istotnym z funkcjonalnego punktu widzenia jest również fakt braku możliwości korzystania z bazy warsztatowo remontowej w przypadku procesu wieloletowego, co mogłoby spowodować ogromne koszty dla formacji w przypadku konieczności korzystania z funkcjonującego poza formacją zabezpieczenia procesu obsługowo-naprawczego taboru transportowego Biura Ochrony Rządu.”.

Pismem z dnia 28 listopada 2017 r. Szef BOR zwrócił się do Ministra SWiA o wydanie decyzji o zapewnieniu finansowania realizacji zadania „II etap zakupu 2 samochodów osobowych reprezentacyjnych opancerzonych” na kwotę 318,1 tys. zł. Zakup 2 samochodów z wymaganym wyposażeniem nie był możliwy do końca roku z uwagi na długotrwały proces produkcyjny, stąd konieczność realizacji w dwóch etapach: w I etapie w 2017 r. - 5 104,8 tys. zł, a w II etapie w 2018 r. - 318,1 tys. zł. Finansowanie II etapu ze środków własnych BOR, realizowane było poprzez zmniejszenie środków przeznaczonych na zakup sprzętu transportowego w 2018 r., na który zaplanowano kwotę 2 415 tys. zł. W dniu 5 grudnia 2017 r. Minister SWiA wyraził zgodę na zaciągnięcie przez Szefa BOR zobowiązania na rok 2018 w wysokości 318,1 tys. zł (pismo z dnia 6 grudnia 2017 r.).

W dniu 15 marca 2018 r. Komendant SOP wystąpił do Sekretarza Stanu w MSWiA z wnioskiem o uruchomienie środków z rezerw celowych budżetu państwa na realizację Programu modernizacji. Z rezerwy celowej poz. 69 w wysokości 23 130 tys. zł na realizację przedsięwzięcia „Inwestycje budowlane”, w tym w § 427 bez zmian – 1 800 tys. zł oraz w § 605 - 21 330 tys. zł, z tego 10 810 tys. zł z rezerwy celowej Policji (odniesienie do wniosku z dnia 25 września 2017 r. i zmian dokonanych przez MRiF w dniu 31 października 2017 r.). Z rezerwy celowej poz. 92 w wysokości 2 145 tys. zł, z planowanych 9 655 tys. zł, na zakup pojazdów, a pozostałe środki w wysokości 7 510 tys. zł przesunąć do rezerwy celowej Policji. W dniu 11 i 12 kwietnia 2018 r. Komendant SOP został poinformowany przez dyrektora Departamentu Budżetu MSWiA o dokonanych przez Ministra Finansów (MF) zmianach w planie finansowym SOP zgodnie z wnioskiem.

W związku z powołaniem Służby Ochrony Państwa i rozszerzeniem zadań formacji m.in. o wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz zmianą przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne⁷, zwiększających z dniem 1 stycznia 2018 r. limitu wydatków na środki trwałe i wartości niematerialne i prawne z 3,5 tys. zł do 10 tys. zł, wystąpiono do MSWiA w dniu 11 kwietnia 2018 r. z prośbą o uzyskanie zgody Ministra Finansów na przeniesienie wydatków w planie finansowym SOP. Zmiany polegały na zmniejszeniu wydatków majątkowych o kwotę 818 tys. zł i jednoczesnym zwiększeniu o tę kwotę wydatków bieżących. Ponadto wystąpiono do MSWiA o dokonanie przeniesień wydatków w zakresie zakupu sprzętu transportowego (zmiana rodzajów kupowanych pojazdów), sprzętu uzbrojenia i techniki specjalnej (m.in. zakup poligrafu z ukończeniem, zwiększenie środków na zakup pistoletów maszynowych, kosztem m.in. zmniejszenia środków na zakup skanera RTG, analizatora linii telefonicznych), informatyki i łączności (zwiększenie zakupu radiotelefonów nasobnych cyfrowych, m.in. rezygnacja z zadania konsola administratora), wyposażenia ochronnego i osobistego funkcjonariuszy (zwiększenie zakupów hełmów kuloodpornych, rezygnacja m.in. z zakupu aparatu ucieczkowego).

Wystąpiono również o skorygowanie zadań określonych we wniosku o uruchomienie rezerwy celowej w zakresie przedsięwzięcia „Sprzęt transportowy”, dodanie zadania zakupu samochodu do zabezpieczenia placówek dyplomatycznych w strefie działań wojennych, na kwotę 1.900 tys. zł i rezygnacja m.in. z zakupu innych pojazdów, na łączną kwotę 9.325 tys. zł (zaplanowano realizację części zadań ze środków własnych). Ten wniosek uzasadniano koniecznością zwrotu środków do Policji w wysokości 7.510 tys. zł, przeprowadzoną weryfikacją potrzeb i priorytetów oraz analizą nowych zadań SOP. W dniu 10 maja 2018 r. MSWiA wyraził zgodę na przeniesienie środków finansowych pomiędzy zadaniami planowanymi do realizacji

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2175.

ze środków własnych SOP (pismo z dnia 11.05.2018 r. DB-INR-311-20-20/2018). W dniu 27 kwietnia 2018 r. MF wyraził zgodę na zmniejszenie wydatków majątkowych i zwiększenie wydatków bieżących o kwotę 818 tys. zł.

Pismem z dnia 17 maja 2018 r. Komendant SOP zwrócił się do Sekretarza Stanu w MSWiA o wyrażenie zgody na dokonanie następujących zmian w Programie modernizacji w zakresie inwestycji budowlanych:

- rezygnacja z przebudowy budynku nr 5 w m. Raducz ze względu na pogarszający się stan techniczny⁸ - na rzecz dofinansowania przebudowy budynku koszarowego nr 1, w celu zwiększenia możliwości szkoleniowych, zwiększenie finansowania o 50 tys. zł na stworzenie wszechstronnej bazy do szkolenia z zakresu ochrony i ewakuacji VIP-ów, szkolenia pirotechnicznego;
- rezygnacja z remontu budynku nr 11 wraz z wymianą dachu i utylizacją azbestu w m. Raducz – na rzecz remontu budynku nr 9 wraz z wymianą dachu i utylizacją azbestu przeznaczonego na potrzeby szkoleniowe w zakresie przygotowania funkcjonariuszy do ochrony placówek zagranicznych (50 tys. zł) - zmiana priorytetów w związku ze zwiększonymi potrzebami szkoleniowymi SOP;
- rezygnacja z remontu termoizolacyjnego budynku nr 1 w kompleksie przy ul. Podchorążych 38 w Warszawie i przesunięcie realizacji na 2020 r., na rzecz remontu strzelnicy w m. Raducz - zmiana priorytetów, w związku ze zwiększonymi potrzebami szkoleniowymi SOP. Wprowadzenie zadania remont strzelnicy w m. Raducz w 2018 r. na kwotę 800 tys. zł i w 2020 r. na kwotę 200 tys. (planowano realizację zadania w 2020 r. za kwotę 1 000 tys. zł).

Sekretarz Stanu w MSWiA w dniu 7 czerwca 2018 r. zaakceptował przedstawione przez SOP propozycje zmian (pismo DB-INR-0311-18-7/2018 z dnia 8 czerwca 2018 r).

(dowód: akta kontroli str. 10-18, 156-206, 278-295, 735-766, 822-828, 1790-1792)

2.2. Zgodność realizowanych zadań z celami i założeniami Programu.

Opis stanu
faktycznego

W trakcie realizacji przedsięwzięć zachowano cele i założenia Programu modernizacji. Zmiany, które miały miejsce w trakcie trwania Programu miały na celu realizację zadań kluczowych dla BOR/SOP. Komendant SOP stwierdził, że zachowano zgodność realizowanych zadań z celami i założeniami programu, gdyż wdrożenie programu miało na celu poprawę skuteczności i sprawności działania formacji, stworzenie warunków sprzyjających realizacji ustawowych zadań przez modernizację infrastruktury sprzętu i wyposażenia, a także wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy oraz zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych.

(dowód: akta kontroli str.147)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

Zmiany w limitach wydatków przedsięwzięć realizowanych z Programu modernizacji dotyczyły głównie inwestycji budowlanych, realizowanych w starych budynkach, bez dokumentacji archiwalnej.

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Szefa BOR i Komendanta SOP jako zgodną z założeniami i celami Programu modernizacji.

⁸ Decyzję podjęto po dokonaniu kolejnej oceny stanu technicznego budynku po okresie zimowym. Stwierdzono postępującą degradację budynku (łaznia żołnierska), wyłączonego z użytkowania i nieogrzewanego przez 15 lat. Przeprowadzone prace odkrywkowe fundamentów wykazały, że stan techniczny między rokiem 2015, kiedy zbierano dane do programu modernizacji, a rokiem 2018, uległ pogorszeniu w stopniu dyskwalifikującym obiekt do remontu.

Wnioski o dokonanie zmian w zakresie zadań i przedsięwzięć Programu modernizacji 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 Biurze Ochrony Rządu przyjęto, że zamierzenia objęte Programem modernizacji będą realizowane w ramach istniejącej struktury organizacyjnej formacji.

Realizacja zakupów i inwestycji w SOP w okresie objętym kontrolą odbywała się w oparciu o przepisy ustawy Prawo Zamówień Publicznych⁹ (PZP), na podstawie Zarządzenia nr 29/2017 Szefa BOR z dnia 9 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia wytycznych dotyczących udzielania zamówień publicznych w BOR (zwane dalej wytycznymi pzp) oraz Decyzji nr 105/2018 Komendanta SOP z dnia 30 kwietnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia w SOP regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30 000 euro (zwany dalej regulaminem pzp).

(dowód: akta kontroli str. 365-422, 423-451)

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

Opis stanu faktycznego

W BOR/SOP nie sporządzano studium wykonalności przedsięwzięć realizowanych w ramach Programu modernizacji. Komendant SOP stwierdził, że Plan postępowań zamówień publicznych obejmował wszystkie zadania Programu modernizacji oraz źródła jego finansowania. Terminy i zakres realizacji poszczególnych przedsięwzięć wynikają z umów zawartych z wykonawcami i dostawcami. Okresowo realizowano sprawdzenia realizacji zamierzeń Programu modernizacji, przekazywane do MSWiA (DDPP i DF).

Opracowano natomiast Harmonogram realizacji Programu modernizacji w latach 2017-2020 obejmujący wszystkie zaplanowane przedsięwzięcia.

W okresie objętym kontrolą Zarządy realizowały poszczególne przedsięwzięcia w oparciu o Harmonogramy realizacji Programu modernizacji w latach 2017-2018, opracowane według właściwości. Harmonogramy obejmowały m.in. wskazanie przedsięwzięcia, źródeł finansowania oraz termin realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 486, 489-491)

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

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z § 9 wytycznych pzp oraz § 7 ust. 1 regulaminu pzp w celu przygotowania, przeprowadzenia, udzielenia i realizacji zamówień publicznych sporządzano plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych (jak również jego projekt i korekty).

Projekt planu zamówień publicznych na 2017 r. został przyjęty 21 grudnia 2016 r., plan zamówień publicznych zatwierdzono 9 lutego 2017 r. i korygowany był 31 razy. Projekt planu zamówień publicznych na 2018 r. przyjęto 21 grudnia 2017 r. plan został przyjęty 14 lutego 2018 r. (do 30 czerwca 2018 r. został skorygowany 6 razy).

Szczegółowo zbadano trzy zamówienia publiczne o łącznej wartości 30 987,7 tys. zł, na realizację których w okresie kontroli wydatkowano kwotę 13 928,3 tys. zł:

- zakup dwóch samochodów reprezentacyjnych opancerzonych nr 25/2017/PZ,

⁹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1986 ze zm.).

na podstawie art. 4 ust. 5 pkt a i b PZP¹⁰, na kwotę 5 422,9 tys. zł;

- remont budynku nr 7 w m. Raducz nr 9/201/ZP na kwotę 3 439,9 tys. zł, postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego;
- przebudowa budynku nr 8 na cele szkoleniowe wraz z infrastrukturą strzelnicy wirtualnej w kompleksie przy ul. Podchorążych 38 w Warszawie nr 10/201/ZP na kwotę 22 296,8 tys. zł, postępowanie w trybie przetargu ograniczonego¹¹ w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa.

W wyniku kontroli postępowań o udzielenie zamówienia publicznego stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań. Nie wystąpiły przypadki opóźnień w płatności za dostarczone towary i usługi.

W ramach postępowań o udzielenie zamówienia publicznego realizowanych z Programu modernizacji nie było przypadku złożenia przez uczestników odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej.

(dowód: akta kontroli str. 19-126, 981-1274, 1275-1554, 1555-1789)

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

Przeniesienie wydatków do wydatków niewygasających z końcem 2017 r.

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto 18 wydatków zrealizowanych ze środków Programu modernizacji w BOR/SOP, w tym 16 wydatków o najwyższej wartości oraz 2 wydatki o wartości poniżej 30 000 euro, w łącznej wysokości 22 716,37 tys. zł z 23 553,59 tys. zł wydatków rzeczowych poniesionych ze środków Programu modernizacji w okresie objętym kontrolą, tj. 96%. Stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym na zakupy służące realizacji celów jednostki ujęte w Programie modernizacji, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 794-804, 817-821, 836-860)

W 2017 r. nie przeniesiono wydatków objętych Programem modernizacji do wydatków niewygasających.

(dowód: akta kontroli str. 732)

3.6. Finansowanie zakupów i inwestycji przez Ministra SWIA i Szefa BOR/ Komendanta SOP.

Opis stanu
faktycznego

W ocenie SOP finansowanie Programu modernizacji było płynne.

Badaniami kontrolnymi objęto sposób prowadzenia ewidencji oraz sprawozdawczość w zakresie zadań realizowanych z Programu modernizacji, na podstawie:

- wydruków z systemu finansowo-księgowego,
- kopii sprawozdań,
- wyciągu z polityki rachunkowości i planu kont jednostki¹²,
- udzielonych przez kierownika jednostki wyjaśnień.

W przyjętym systemie finansowo księgowym Sage Symfonia ERP Finanse i Księgowość środki „Programu modernizacji...” zostały oznaczone na kontach zespołu 9 – *Rozliczenia* w podziale na środki własne i pochodzące z rezerw celowych. Prowadzona analityka i comiesięczna analiza finansowa pozwalała na weryfikację danych do sprawozdawczości z Programu modernizacji.

W systemie księgowym nie jest prowadzona ewidencja w podziale na poszczególne przedsięwzięcia, ale przyjęty plan kont pozwala na sporządzanie zestawień według

¹⁰ J.t. Dz. U. z 2017 r., poz. 1579.

¹¹ J.t. Dz.U. z 2015 r., poz. 2164.

¹² Zarządzenie nr 111/2017 Szefa Biura Ochrony Rządu z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Biurze Ochrony Rządu (obowiązujące od 1 stycznia 2017 r.).

przedsięwzięć.

W okresie objętym kontrolą SOP przekazywał okresowe sprawozdania do Departamentu Porządku Publicznego i Departamentu Budżetu MSWiA. Do ich sporządzania wyznaczony został Wydział Zamówień Publicznych SOP.

Na podstawie porównania sprawozdań z wydrukami z ewidencji księgowej na dzień 31 grudnia 2017 r. oraz 30 czerwca 2018 r. stwierdzono, że zawierają one zgodne dane w zakresie planu i wykonania przedsięwzięć Programu modernizacji. Błędy rachunkowe, które wystąpiły w informacji do DPP MSWiA za I połowę 2018 r. zostały skorygowane w kolejnym miesiącu.

Stwierdzono błąd polegający na ujęciu w sprawozdaniu do MSWiA za I półrocze 2018 r. z realizacji Programu modernizacji wydatku na zakup 3 urządzeń poligraficznych za kwotę 150 tys. zł, za który zapłacono w dniu 2 lipca 2018 r., tj. w II półroczu. Komendant SOP wyjaśnił, że błąd powstał w związku z realizacją umowy w dniu 29 czerwca 2018 r. (piątek) i jednoczesnym wprowadzeniem urządzeń do ewidencji, a płatność faktycznie nastąpiła 2 lipca 2018 r. (poniedziałek). W związku z powyższym polecono pracownikom odpowiedzialnym za sprawozdawczość przestrzeganie zasady uzgadniania sprawozdań z komórką finansową formacji¹³.

(dowód: akta kontroli str. 486, 506-539, 548, 861-940, 941-942, 958-959)

3.7. Terminowość realizacji dostaw i inwestycji. Kary umowne.

Opis stanu
faktycznego

Nie wystąpiły opóźnienia w realizacji umów zawartych w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych z winy wykonawcy. Nie nakładano żadnych kar umownych.

(dowód: akta kontroli str. 486, 838-847)

3.8. Zagospodarowywanie inwestycji i przekazywanie dostaw sprzętu.

Opis stanu
faktycznego

Po ukończeniu inwestycji, przeprowadzeniu odbiorów końcowych, wyposażeniu w sprzęt kwaterunkowy, biurowy i gospodarczy przekazywano obiekty do użytkowania.

Budynek nr 7 w m. Raducz przekazano do użytkowania protokołem nr 1/IR/7/2018 z dnia 31 stycznia 2018 r. (4 lutego 2018 r. zakwaterowano funkcjonariuszy kursu podstawowego).

Budynek nr 16 przekazano do użytkowania protokołem nr 2/IP/38/16/2018 z dnia 31 marca 2018 r.

Oddano również do użytkowania przebudowaną nawierzchnię przy budynku nr 16, instalację centralnego ogrzewania w budynku nr 15.

Realizowane dostawy przedmiotów zaopatrzenia mundurowego, sprzętu transportowego, sprzętu łączności, informatyki, uzbrojenia i opchem były sukcesywnie przekazywane użytkownikom.

(dowód: akta kontroli str. 486-487)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości, błąd stwierdzony w sprawozdaniu z realizacji Programu modernizacji został naprawiony.

Ocena cząstkowa

Komendant SOP stworzył prawidłowe rozwiązania organizacyjne służące realizacji przedsięwzięć Programu modernizacji. Dokonywane na bieżąco zmiany pomiędzy zadaniami umożliwiły wykorzystanie środków budżetowych w objętym kontrolą okresie. Zaplanowane na 2017 r. zadania zostały zrealizowane.

¹³ W piśmie z dnia 16 lipca 2018 r. do komendantów służb Dyrektor Departamentu Porządku Publicznego MSWiA przypomniał, w odniesieniu do miesięcznych Harmonogramów Programu modernizacji na lata 2017-2020, o zaakceptowaniu dokumentu przez Dyrektora Biura Finansów i Komendanta danej formacji lub osobę zastępującą.

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

4.1. Zasady rozdysponowania środków na podwyżki dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych w BOR/SOP.

Opis stanu
faktycznego

Na realizację przedsięwzięcia „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników cywilnych” w ramach Programu modernizacji w okresie kontroli zaplanowano środki w wysokości 17 372 tys. zł, z tego w 2017 r. - 8 359 tys. zł (7 282 tys. zł dla funkcjonariuszy i 1 077 dla pracowników cywilnych) i 9 013 tys. zł w 2018 r. (7 844 tys. zł dla funkcjonariuszy¹⁴ i 1 169 tys. zł dla pracowników cywilnych), w tym z rezerwy celowej budżetu państwa odpowiednio 1 383 tys. zł (1 164 tys. zł dla funkcjonariuszy i 219 tys. zł dla pracowników cywilnych) i w 2018 r. - 654 tys. zł (562 tys. dla funkcjonariuszy i 92 tys. zł dla pracowników cywilnych), pozostałe środki pochodziły z budżetu BOR/SOP (łącznie 15 335 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 551, 942)

Szef SOP wyjaśnił, że na szczeblu MSWiA przeprowadzono negocjacje w ramach Dialogu Społecznego, przy współudziale przedstawicieli związków zawodowych, w wyniku których ustalono wysokość środków budżetowych przeznaczonych na podwyżki uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników, które w formie limitów wydatków zostały przydzielone poszczególnym formacjom MSWiA, według ustalonego, jednolitego kryterium. BOR/SOP otrzymało środki finansowe na podwyżki uposażeń w wysokości 253 zł na jednego funkcjonariusza i wynagrodzeń w wysokości 250 zł na jednego pracownika.

Środki finansowe przeznaczone na podwyżki uposażeń funkcjonariuszy zostały podzielone w następujący sposób: 200 zł przeznaczono na podwyższenie stawek uposażenia zasadniczego wg stopnia służbowego z uwzględnieniem wysługi lat, a 53 zł przeznaczono na podwyższenie stawek uposażenia zasadniczego wg stanowiska służbowego oraz dodatku specjalnego. Ponadto funkcjonariusze realizujący zadania ochronne osób i obiektów (stanowiska w stawkach dla grup uposażenia U19,20,21) otrzymali podwyżkę w wysokości 268 zł.

Środki przeznaczone na wzrost wynagrodzenia pracowników podzielono w następujący sposób: 130 zł przeznaczono na wzrost wynagrodzenia zasadniczego, 14 zł na dodatkowy wzrost wynagrodzenia zasadniczego na stanowiskach o dużej fluktuacji, 93,50 zł na pokrycie skutków podwyżek wynagrodzenia zasadniczego w pozostałych składnikach wynagrodzenia, których podstawą naliczenia jest wynagrodzenie zasadnicze, natomiast 21,50 zł przeznaczono na pokrycie skutków podwyżek wynagrodzenia w należnościach pochodnych (nagrody jubileuszowe, odprawy, ekwiwalenty za urlop itp.).

(dowód: akta kontroli str. 146, 276-277)

W 2018 r. w SOP realizowane były również podwyżki uposażeń nie związane z Programem modernizacji. Na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie zmiany rozporządzenia stawek uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy SOP¹⁵ z dniem 1 maja 2018 r. podwyższono stawki uposażenia zasadniczego dla trzech grup – U13 i U12 o 150 zł, dla grupy U11 o 75 zł. Wzrost uposażenia zasadniczego powodował jednocześnie wzrost dodatków liczonych od tego uposażenia, w wyniku czego

¹⁴ Faktycznie SOP otrzymała środki w wysokości 7 282 tys. zł. Nie otrzymała środków z rezerwy celowej w wysokości 562 tys. zł przewidzianych na wypłatę nagrody rocznej dla funkcjonariuszy, którą funkcjonariuszom BOR wypłacano w dniu 12 czerwca za bieżący rok. Od 2018 r., zgodnie z przepisami ustawy o SOP, nagroda roczna będzie wypłacana w I kwartale roku kalendarzowego następującego po roku kalendarzowym, za który nagroda przysługuje.

¹⁵ Dz. U. z 2018 r., poz. 816.

podwyżki na wymienionych stanowiskach wyniosły średnio 202 zł brutto. Podwyżkę zrealizowano ze środków własnych formacji.

Ponadto w SOP realizowana była podwyżka uposażeń ze środków rezerwy celowej z poz. 73 „Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania oraz zadania związane z poprawą finansów publicznych, w tym odbudowa dochodów budżetu państwa”. Środki te pozwalają na podwyższenie uposażenia funkcjonariuszy SOP średnio o 843,00 zł brutto miesięcznie. Na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 sierpnia 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie stawek uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy SOP¹⁶ z dniem 1 sierpnia 2018 r. podwyższone zostały stawki uposażenia zasadniczego dla grup uposażenia:

- U14 - o 200 zł;
- U13,12,11 - o 250 zł;
- U10,9,8,7,6 - o 200 zł;
- U5,4 - o 150 zł;
- U3 - o 100 zł.

Z ww. środków z dniem 1 września 2018 r. funkcjonariuszom SOP przyznano nowe dodatki specjalne, na zasadach określonych w art. 162 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o SOP. Podwyższeniem dodatku nie zostali objęci funkcjonariusze spełniający kryteria określone w art. 162 ust.10 ustawy o SOP.

W SOP w okresie objętym kontrolą dla pracowników realizowano podwyżki wyłącznie z programu modernizacji.

W 2017 r. na „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników cywilnych” w ramach Programu modernizacji wydatkowano łącznie kwotę 8 199 914 zł (1 237 809 zł z rezerwy celowej i 6 962 105 zł z budżetu SOP), w tym 7 150 186 zł na uposażenia funkcjonariuszy (1 321 86 zł z rezerwy celowej i 6 118 000 zł z budżetu SOP) i 1 049 728 zł na wynagrodzenia pracowników (205 623 zł z rezerwy celowej i 844 105 zł z budżetu SOP).

W I połowie 2018 r. na „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników cywilnych” w ramach Programu modernizacji wydatkowano łącznie kwotę 4 834 507 zł (76 617 zł z rezerwy celowej i 4 757 890 zł z budżetu SOP), w tym na uposażenia funkcjonariuszy 4 288 728 zł (budżet SOP) i 545 779 zł na wynagrodzenia pracowników (76 617 zł z rezerwy celowej i 469 162 zł z budżetu SOP).

Komendant SOP stwierdził, że w zakresie wzrostu uposażeń dla funkcjonariuszy i wynagradzania pracowników, na poziomie kandydatów nowo mianowanych do służby w SOP nie jest odczuwalny żaden istotny wpływ Programu modernizacji. Stwierdzono w trakcie rozmów kwalifikacyjnych z kandydatami do służby w SOP, że na motywację podjęcia służby m.in. wpływa wysokość uposażenia na danym stanowisku, dopiero w dalszej kolejności ruchome składniki uposażenia z uwzględnieniem specyfiki zadań. Nie prowadzono badań formalnych w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 690-691, 830-832)

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

W 2017 r. przeciętne uposażenie funkcjonariuszy BOR wynosiło:

- od 3.416 zł, w tym dodatek służbowy 588 zł, dla funkcjonariusza BOR. Uposażenie to było o 7,05% wyższe niż w 2016 r.;

Opis stanu
faktycznego

¹⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 1672.

- do 17.320 zł dla Szefa BOR. Uposażenie to było wyższe o 1.933 zł (o 12,6%) od uposażenia w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 551, 775)

Według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. przeciętne wynagrodzenie funkcjonariuszy, po zmianie struktury organizacyjnej i etatowej wynosiło:

- od 3.645 zł, w tym dodatek służbowy 742 zł, dla funkcjonariusza SOP. Uposażenie to było o 6,7% wyższe niż w 2017 r. Przeciętna podwyżka wyniosła 229 zł;
- do 17.490 zł, w tym dodatek służbowy 3 549 zł, dla Szefa SOP. Uposażenie to było wyższe o 170 zł (o 0,98%) od uposażenia w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 776)

Ponadto w strukturze SOP było 19 funkcjonariuszy, na stanowisku „kursant”, których uposażenie wynosiło 2.460 zł. Funkcjonariusze ci nie otrzymywali dodatku służbowego.

Dodatki służbowe funkcjonariuszom BOR/SOP w 2017 r. i I połowie 2018 r. przyznawano na stałe. Dodatki przyznane w II połowie 2018 r., w związku z nowelizacją przepisów, zostały przyznane na okres 12 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 833)

W BOR/SOP w okresie objętym kontrolą nie było zatrudnionych członków korpusu służby cywilnej ani urzędników państwowych. W BOR wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. zatrudnionych było 288 pracowników a na dzień 31 grudnia 2017 r. - 283 pracowników. Średnie wynagrodzenie pracowników cywilnych w 2017 r. wyniosło 3 406 zł i było o 7,57% wyższe niż w 2016 r. Na dzień 30 czerwca 2018 r. zatrudnionych było 274 pracowników cywilnych i średnie wynagrodzenie wyniosło 3 458 zł, tj. wyższe o 1,53% niż w roku poprzednim.

Ze środków Programu modernizacji nie finansowano podwyżki wynagrodzenia minimalnego pracowników cywilnych.

(dowód: akta kontroli str. 835, 941)

Wypłaty nowych uposażeń dla wszystkich funkcjonariuszy SOP z Programu modernizacji dokonano w dniu 1 marca 2017 r. Natomiast wypłaty wynagrodzeń dla wszystkich pracowników cywilnych dokonano w dniu 28 lutego 2017 r. z wyrównaniem od 1 stycznia 2017 r.

4.3. Nagrody uznaniowe.

Opis stanu
faktycznego

W związku z niepełnym zatrudnieniem funkcjonariuszy, w stosunku do limitu kalkulacyjnego, niewykorzystane środki przeznaczono na wypłatę nagród uznaniowych. Wystąpiono do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o przesunięcie środków w wysokości 700 tys. zł w 2017 r. i 817 tys. zł w 2018 r. z § 405 planu finansowego (*Uposażenia żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy*) do § 406 (*Inne wynagrodzenia żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy zaliczane do wynagrodzeń*). W 2017 r. nagrody wyniosły średnio 1 233,57 zł i otrzymało 715 (wyniosły od 1000 zł do 2000 zł). W 2018 r. przyznano nagrody w kwotach od 500 do 1000 zł i otrzymało je 1270 funkcjonariuszy.

Nagrody uznaniowe wypłacano zgodnie z obowiązującymi w BOR/SOP przepisami¹⁷.

¹⁷ Art. 90, 101 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o BOR (Dz. U. z 2017 r. poz. 985 ze zm.), art. 159, 173, 176 ustawy z dnia 8 grudnia o SOP (Dz. U. z 2018 r. poz. 138 ze zm.), rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 września 2014 r. w sprawie nagród uznaniowych i zapomóg dla funkcjonariuszy BOR (Dz. U. z 2014 r. poz. 1363) oraz z dnia 6 lutego 2018 r. w sprawie nagród uznaniowych i zapomóg przyznawanych funkcjonariuszom SOP (Dz. U. z 2018 r. poz. 340), 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.).

Komendant SOP wyjaśnił m.in., że nagrody wypłacano funkcjonariuszom i pracownikom w wysokości adekwatnej do indywidualnych osiągnięć w służbie i pracy. Przyznanie każdej nagrody miało charakter motywacyjny i było uzależnione od oceny pracy przez bezpośredniego przełożonego.

(dowód: akta kontroli str. 553, 767-768, 774)

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

Opis stanu
faktycznego

Wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. stan etatowy w BOR wyniósł 3 205 osób a zatrudnionych było 2 244 osoby - wakat 961 osób, tj. 30%. Stan etatowy funkcjonariuszy wynosił 2 904, a zatrudnionych było 1 959 funkcjonariuszy – wakat wyniósł 945, tj. 32,5%. Stan etatowy pracowników wynosił 301 osób, a zatrudnionych było 285 osób – wakat 16 osób, tj. 5,3%.

Stan na dzień 31 grudnia 2017 r. nie uległ większej zmianie, liczba wakatów wynosiła 30%, w tym 32,3% funkcjonariuszy i 7% pracowników.

Powołanie SOP pociągnęło za sobą również zmiany w etacie formacji, który wyniósł na dzień 30 czerwca 2018 r. 2 675 osób, w tym 2 375 funkcjonariuszy i 300 pracowników. Wg stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. zatrudnionych w SOP było 2 205 osób (wakat 470 osób, tj. 17,6%), w tym 1 931 funkcjonariuszy (wakat 444 funkcjonariuszy, tj. 18,7%) i 274 pracowników (wakat 26 osób, tj. 8,7%).

W okresie objętym kontrolą ze służby na własny wniosek odeszło 231 funkcjonariuszy (131 funkcjonariuszy w 2017 r. i 100 w I połowie 2018 r.¹⁸) oraz zwolniono z pracy 35 osób (w 2017 r. 25 osób i 10 osób w I połowie 2018 r.). Przyjęto do służby 210 funkcjonariuszy (155 w 2017 r. i 55 w pierwszej połowie 2018 r.) i 21 pracowników (w 2017 r. 19 osób i 2 osoby w I połowie 2018 r.)¹⁹.

Przyjęcie do służby w BOR odbywało się po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego określonego przepisami²⁰. Zmiana procesu naboru do SOP w stosunku do BOR polegała na wprowadzeniu badań psychofizjologicznych kandydatów oraz wydaniu opinii komisji lekarskiej jako ostatniej (ze względu na koszty)²¹.

Podwyżki uposażeń wynikające z Programu modernizacji nie przyniosły poprawy w zakresie zatrudnienia funkcjonariuszy i pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 554, 687, 830-831, 834, 835)

4.5. Zmiany systemów uposażeń funkcjonariuszy i wynagradzania pracowników.

Opis stanu
faktycznego

W BOR/SOP nie dokonywano modyfikacji, czy opracowywania na nowo systemu wynagradzania pracowników BOR/SOP w związku z realizacją Programu modernizacji. Podwyższenia wynagrodzenia dokonywano w drodze aneksów do umowy o pracę. Spowodowało to, zdaniem Komendanta SOP, wzrost

¹⁸ Wg stażu ze służby odeszło odpowiednio:

- poniżej 5 lat służby - 11 funkcjonariuszy w 2017 r. i 5 w I połowie 2018 r. (w 2015 r. - 6, w 2016 r. - 4);
- powyżej 5 do 15 lat służby - 4 w 2017 r. i 5 w 2018 r. (w 2015 r. - 2, w 2016 r. - 5);
- powyżej 15 do 25 lat służby - 59 w 2017 r. i 56 w I połowie 2018 r. (w 2015 r. - 11, w 2016 r. - 26);
- powyżej 25 do 30 lat służby - 38 w 2017 r. i 27 w I połowie 2018 r. (w 2015 r. - 12, w 2016 r. - 11);
- powyżej 30 lat służby - 19 w 2017 r. i 6 w I połowie 2018 r. (w 2015 r. - 4, w 2016 r. - 4).

¹⁹ W 2015 r. przyjęto do służby 69 funkcjonariuszy i zatrudniono 5 pracowników, zwolniono się 29 funkcjonariuszy i 8 pracowników. W 2016 r. przyjęto do służby 134 funkcjonariuszy i zatrudniono 31 pracowników, a ze służby na własny wniosek odeszło 50 funkcjonariuszy i 25 pracowników.

²⁰ Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2017 r. poz. 985 ze zm.); rozporządzenie MSWiA z dnia 18 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego do służby przygotowawczej oraz służby kandydackiej w Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2004 r. Nr 37, poz. 338); rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2001 r. w sprawie równorzędności stopni wojskowych, funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej i Urzędu Ochrony Państwa oraz uzyskanych w Państwowej Straży Pożarnej ze stopniami funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu (Dz. U. z 2002 r. Nr 1, poz. 6).

²¹ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o SOP; rozporządzenie MSWiA z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie badań psychofizjologicznych w Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. z 2018 r., poz. 794) oraz ww. rozporządzenie Rady Ministrów.

konkurencyjności pracy w BOR/SOP w stosunku do innych podmiotów na rynku. Szczególną uwagę skupiono na stanowiskach o wysokiej fluktuacji, jednak wysokość kwoty przewidzianej na podwyżki wynagrodzeń była relatywnie niska w stosunku do poziomu wynagrodzeń w gospodarce narodowej, aby w pełni osiągnąć zamierzony cel.

Wypracowanie nowego systemu uposażeń funkcjonariuszy nastąpiło w 2018 r. w związku z utworzeniem SOP. W systemie uposażeń przewidziano ruchomy dodatek specjalny, pełniący funkcję motywacyjną, który funkcjonariusz SOP otrzymać może w wysokości od 1% do 50% uposażenia zasadniczego oraz dodatek uzasadniony szczególnymi kwalifikacjami, warunkami lub miejscem pełnienia służby (nie może przekroczyć 20% uposażenia zasadniczego)²².

Komendant stwierdził, że wzmocnienie funkcji motywacyjnej będzie możliwe w 2019 r., w trakcie realizacji kolejnej podwyżki uposażeń w ramach Programu modernizacji.

(dowód: akta kontroli str. 554-555)

Z dniem 27 września 2018 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 września 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie dodatku przyznawanego funkcjonariuszom SOP uzasadnionego szczególnymi kwalifikacjami, warunkami lub miejscem pełnienia służby²³, wprowadzono zmiany w wymiarze niektórych dodatków oraz wprowadzono nowe dodatki do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy SOP. Do zakończenia kontroli trwały prace nad weryfikacją stanowisk pod względem spełniania przesłanek do otrzymania ww. dodatku.

Komendant SOP stwierdził, że ustalenia nowych dodatków specjalnych oraz dodatków uzasadnionych szczególnymi kwalifikacjami, warunkami lub miejscem pełnienia służby jest realizowane w ramach wzmocnienia motywacyjnego systemu uposażeń. 40% środków przyznanych z ww. rezerwy celowej przeznaczono na podwyższenie składników uposażenia o charakterze stałym a 60% zostanie przeznaczonych na ruchome składniki uposażenia (dodatki do uposażenia zasadniczego).

(dowód: akta kontroli str. 831-832)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że kwoty przyznane na realizację przedsięwzięcia „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników cywilnych” w ramach Programu modernizacji nie przyniosły poprawy w zakresie wynagradzania oraz zatrudnienia funkcjonariuszy i pracowników. Wysokość środków finansowych jakimi dysponowała kontrolowana jednostka ze środków Programu modernizacji nie mogła wpłynąć na stworzenie motywacyjnego systemu wynagradzania. Możliwość budowy motywacyjnego systemu wynagradzania, w odniesieniu do funkcjonariuszy SOP, stworzyły dopiero środki finansowe przyznane na podwyżki uposażeń poza Programem modernizacji.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. W BOR/SOP wykorzystano w pełni środki przeznaczone na realizację przedsięwzięć placowych w celu podwyższenia uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników, przyznania nagród uznaniowych i innych należności

²² Art. 162 ustawy o SOP, rozporządzenie Ministra Spraw wewnętrznych i administracji w sprawie dodatku przyznawanego funkcjonariuszowi Służby Ochrony Państwa uzasadnionego szczególnymi kwalifikacjami, warunkami lub miejscem pełnienia służby z dnia 9 lutego 2018 r. (Dz. U. poz. 346), projekt zmieniający rozporządzenie z dnia 8 sierpnia 2018 r.

²³ Dz. U. z 2018 r., poz. 1826.

związanych ze wzrostem wynagrodzeń. Środki te rozdysponowano w sposób zaakceptowany przez Ministra SWiA.

5. Osiąganie celów Programu modernizacji.

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

Opis stanu
faktycznego

Na koniec 2017 r. w zakresie wzmocnienia systemu uposażeń funkcjonariuszy plan finansowy ujęty w budżecie formacji wyniósł 6 118 tys. zł wykonany został w 100%. Środki przyznane w ramach rezerwy celowej w wysokości 1 164 tys. zł wydatkowano w 89%.

Środki przeznaczone na zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych ujęte w budżecie formacji w wysokości 859 tys. zł wydatkowano w 98%, a środki przyznane w ramach rezerwy celowej w wysokości 219 tys. zł wydatkowano w 94%.

Jak wyjaśnił Szef SOP niepełna realizacja planu finansowego wynikała z niepełnego zatrudnienia w stosunku do limitu kalkulacyjnego pracowników i funkcjonariuszy BOR.

Zakończono, rozpoczęty w 2015 r. remont budynku nr 7 w m. Raducz, na który wydatkowano kwotę 3 000 tys. zł (§ 427), przebudowę i rozbudowę budynku nr 16 w Warszawie 3 665,20 tys. zł (§ 605), przebudowę nawierzchni przy budynku nr 21 w Warszawie 145,93 tys. zł (§ 605), wykonanie instalacji centralnego ogrzewania budynku garażowego nr 15 w Warszawie – 149,46 tys. zł. Kontynuowana jest przebudowa budynku nr 8 w Warszawie na cele szkoleniowe, wraz z infrastrukturą strzelnicy wirtualnej – w 2017 r wydatkowano kwotę 3 665,20 tys. zł (§ 605).

Zakupiono 7 samochodów osobowych, w tym 2 samochody osobowe reprezentacyjne opancerzone, na łączną kwotę 6 140,00 tys. zł (§ 606), w tym zakupy dofinansowano kwotą 197,64 tys. zł z budżetu SOP. Ponadto zakupiono zgodnie z harmonogramem 3 kombinezony gazoszczelne za kwotę 29,52 tys. zł (§ 606), 45 radiotelefonów cyfrowych nasobnych za kwotę 198,45 tys. zł (§ 606) oraz zaplanowane ilości wyposażenia osobistego i ochronnego (m.in. 870 szt. kurtek ubrania ochronnego, 870 ocieplaczy pod kurtkę, 1200 szt. bluz polowych zimowych, 1200 szt. spodni polowych zimowych, 1200 szt. czapek polowych, 400 par półbutów funkcjonariusza, 200 par butów specjalnych letnich, 400 par rękawic taktycznych) na łączną kwotę 2 999,99 tys. zł (§ 421).

W I połowie 2018 r. kontynuowano przebudowę budynku nr 8 w Warszawie, na który wydatkowano kwotę 1 607 tys. zł (§ 605). Rozpoczęto 11 przedsięwzięć w zakresie remontów i przebudowy, na które w I połowie 2018 r. nie wydatkowano środków finansowych z Programu modernizacji²⁴. Realizowano zakupy zgodnie z harmonogramem. Zakupiono m.in. 3 urządzenia poligraf za kwotę 149,00 tys. zł z ukompletowaniem (§ 606), 33 sztuki radiotelefonów cyfrowych nasobnych, 16 serwerów, zaplanowane ilości odzieży ochronnej i specjalnej. Wydatkowano kwotę 318,13 tys. zł na realizację II etapu umowy, doposażenie pojazdów zakupionych w 2017 r. (§ 606).

W ocenie Komendanta SOP zamierzenia w zakresie inwestycji budowlanych, zakupu sprzętu transportowego, sprzętu uzbrojenia i techniki specjalnej, informatyki i łączności, wyposażenia osobistego funkcjonariuszy zrealizowano w 100%.

²⁴ Przebudowa sieci wodno-kanalizacyjnej w Warszawie przy ul. Podchorążych 38 II etap (§ 605), Przebudowa bloku nr 5 w m. Raducz (§ 605), Przebudowa bloku nr 1 w m. Raducz (§ 605), Przeniesienie układu pomiarowego sieci elektrycznej zasilającej obiekt strzelnicy wraz z wykonaniem nowej linii zasilania w m. Raducz (§ 605), remont budynku nr 30 wraz z rozbórką i utylizacją infrastruktury paliwowej w Warszawie przy ul. Podchorążych 38 (§ 427), Remont budynku nr 12 w Warszawie przy ul. Podchorążych 38 (§ 427), remont bieżący budynku administracyjnego w Warszawie przy ul. Podchorążych 32 (§ 427), Remont budynku nr 8 w m. Raducz (§ 427), Remont budynku nr 9 wraz z wymianą dachu i utylizacją azbestu w m. Raducz (§ 427), Częściowy remont budynku warsztatowo-obslugowego w Warszawie przy ul. Podchorążych 32 (§ 427), Remont strzelnicy w m. Raducz (§ 427), Remonty bieżące obiektów specjalnych (§ 427).

Komendant SOP monitorował proces realizacji Programu modernizacji poprzez analizę sprawozdawczości, informacji od dyrektorów poszczególnych zarządów realizujących zadania. Na ich podstawie formułowano wnioski o dokonanie zmian w Programie. Zmiany dotyczyły przesunięcia środków finansowych między przedsięwzięciami oraz na dalsze okresy. W ramach oszczędności wprowadzano nowe zadania, korygowano także ilości zakupu sprzętu i wyposażenia.

(dowód: akta kontroli str. 688-706, 708-730, 731-733, 777-792)

5.2. Wnioski na kolejne okresy realizacji Programu modernizacji.

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie analiz sprawozdawczości składanej przez SOP do Departamentu Porządku Publicznego i Departamentu Budżetu MSWiA, informacji od Dyrektorów poszczególnych Zarządów zaangażowanych i odpowiedzialnych za wykonanie przedsięwzięć formułowano wnioski o dokonanie zmian w programie. Zmiany dotyczyły zarówno przesunięcia środków pomiędzy przedsięwzięciami, zamierzeniami w bieżącym roku realizacji, jak też na kolejne okresy Programu. Wprowadzano nowe zadania, w ramach uzyskanych oszczędności, korygowano także ilości w oparciu o limity wydatków.

Komendant SOP stwierdził, że kierunkiem analiz, wniosków i podejmowanych czynności było, aby cel Programu został maksymalnie osiągnięty.

(dowód: akta kontroli str. 708-730, 732)

5.3. Ocena osiągania celów Programu modernizacji. Badania ewaluacyjne.

Opis stanu
faktycznego

Nie prowadzono badań ewaluacyjnych dla oceny osiągania celów Programu modernizacji.

(dowód: akta kontroli str. 732)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przedsięwzięć ujętych w Programie modernizacji dla SOP. Jednak nieokreślenie mierników realizacji poszczególnych przedsięwzięć, a zwłaszcza niewyznaczenie ich wartości docelowych (satysfakcjonujących) tych mierników oraz brak badań ewaluacyjnych nie pozwala na ustalenie, na tym etapie, stopnia realizacji celów Programu modernizacji.

6. Wpływ Programu modernizacji na realizację zadań finansowanych z bieżącego budżetu Służby Ochrony Państwa.

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą na realizację Programu modernizacji w BOR/ SOP wydatkowano kwotę 36 313,4 tys. zł, w tym z budżetu własnego formacji 31 720,4 tys. zł, co stanowiło 87,4% wydatków z Programu modernizacji.

W 2017 r. wydatkowano kwotę 26 219 tys. zł, w tym z budżetu BOR 21 626 tys. zł i z rezerwy celowej 4 593 tys. zł. W I połowie 2018 r. wydatkowano kwotę 10 094,4 tys. zł, w tym 8 409,9 tys. z budżetu formacji i 1 684 tys. zł z rezerwy celowej.

W ocenie Komendanta SOP Program modernizacji umożliwił zakup dodatkowych przedmiotów zaopatrzenia mundurowego oraz realizację norm należności dla funkcjonariuszy. W zakresie remontów Program modernizacji wpłynął pozytywnie na służbę doprowadzając do zintensyfikowania działań inwestycyjno-remontowych, które zatrzymują stan postępującej degradacji infrastruktury budowlanej, poprawiając znacznie stan techniczny budynków. Program modernizacji pozwolił na rotację i odbudowę taboru transportowego SOP. W latach poprzednich, w związku z brakiem środków finansowych, BOR zakupił jedynie pojedyncze pojazdy,

a dodatkowe zakupy dokonywane były przy okazji specjalnych operacji, jak np. Światowe Dni Młodzieży, czy Szczyt NATO.

Zakup sprzętu łączności i informatyki pozwolił na rozbudowę posiadanych systemów. Dotychczas przydzielane środki w ramach budżetu podstawowego umożliwiały jedynie utrzymanie sprzętu w sprawności poprzez usuwanie awarii i wymianę wyeksploatowanego sprzętu.

Szef BOR/Komendant SOP monitorował realizację planów rzeczowo-finansowych, planów remontów infrastruktury oraz obsługi i serwisowania sprzętu poprzez analizę sprawozdań, informacji uzyskiwanych od Dyrektorów Zarządów realizujących Program modernizacji, planów zamówień publicznych i ich korekty (planów postępowań w SOP). Dyrektorzy Zarządów zobowiązani byli do realizowania zamówień publicznych zgodnie z zatwierdzonymi planami i informowania Zastępcy Szefa BOR/Komendanta SOP o stopniu realizacji poszczególnych zamówień oraz o występowaniu zagrożeń w ich realizacji. Dokonywano korekt planów jak również występowało o dokonanie zmian w Programie modernizacji.

BOR/SOP nie zwracało się do MSWiA o zwiększenie środków na realizację dotychczasowych zadań. Nie zrezygnowano też z realizacji zamierzeń z powodu braku środków.

(dowód: akta kontroli str. 732-734, 958)

6.2. Utrzymanie infrastruktury i sprzętu zakupionego z Programu modernizacji

W BOR/SOP nie dokonywano odrębnej analizy środków finansowych na remonty i utrzymanie infrastruktury oraz obsługę zakupionego sprzętu z Programu modernizacji, środki te planowane były w budżecie BOR/SOP.

(dowód: akta kontroli str. 1805)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Program modernizacji nie miał negatywnego wpływu na realizację zadań finansowanych z bieżącego budżetu formacji.

7. Nadzór nad realizacją Programu modernizacji.

7.1. Nadzór nad realizacją Programu modernizacji przez Szefa BOR/Komendanta Służby Ochrony Państwa.

Opis stanu
faktycznego

Szef BOR/Komendant SOP monitorował realizację Programu modernizacji poprzez analizę sprawozdań, informacji uzyskiwanych od Dyrektorów Zarządów realizujących Program modernizacji, planów zamówień publicznych. Dyrektorzy Zarządów zobowiązani byli do realizowania zamówień publicznych zgodnie z zatwierdzonymi planami i informowania Zastępcy Szefa BOR/Komendanta SOP o stopniu realizacji poszczególnych zamówień oraz o występowaniu zagrożeń w ich realizacji. Dokonywano korekt planów jak również występowało o dokonanie zmian w Programie modernizacji. Zgodnie z zarządzeniem nr Pf-1 Komendanta SOP z dnia 1 lutego 2018 r. w sprawie określenia regulaminu organizacyjnego Służby Ochrony Państwa Wydział 1 Zarządu II SOP (Wydział Kontroli) realizował zadania w zakresie kontroli gospodarki finansowej pod kątem prawidłowości wykorzystania i wydatkowania środków finansowych (nie wyłączając środków Programu modernizacyjnego)²⁵. Wydział Kontroli nie przeprowadzał specjalnych kontroli

²⁵ W 2017 r. przeprowadzono kontrolę w zakresie ustalania prawa funkcjonariuszy BOR do otrzymywania dodatków służbowych zgodnie z zapisem art.99 ustawy o Biurze Ochrony Rządu a w 2018 r. w zakresie infrastruktury szkoleniowej oraz zabezpieczenia materiałowego procesu szkolenia – kontrolę przeprowadzono w m. Raducz.

dotyczących Programu modernizacji, nie formułował wniosków i zaleceń w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 732, 733-734, 942)

7.2. Nadzór i kontrole Służby Ochrony Państwa przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów bądź Ministra SWiA.

Realizacja Programu modernizacji przez BOR/SOP nie była przedmiotem kontroli ani nadzoru Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministra SWiA – Departamentu Kontroli, Biura Nadzoru Wewnętrznego ani innych organów.

BOR/SOP przysyłał do Departamentu Porządku Publicznego oraz Departamentu Budżetu i Finansów MSWiA sprawozdania z realizacji Programu modernizacji miesięczne, kwartalne, półroczne i roczne.

(dowód: akta kontroli str. 708-730, 734)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Z uwagi na prawidłową realizację przedsięwzięć Programu modernizacji oraz niestwierdzenie nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sprawowanie nadzoru przez Szefa BOR/Komendanta SOP.

IV. 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 Służby Ochrony Państwa, 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.

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.

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.

Warszawa, dnia 13 grudnia 2018 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Mieczysław Łuczak


.....
podpis