



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB.410.003.07.2018

P/18/038

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/038 - Realizacja Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego.
Kontrolerzy	Kontrolę przeprowadzili, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ : 1. Zygmunt Kozłowski, doradca techniczny, na podstawie upoważnienia do kontroli nr KPB/52/2018 z 20 czerwca 2018 r.; 2. Adam Czugajewicz, specjalista kontroli państwowej, na podstawie upoważnienia do kontroli nr KPB/53/2018 z 20 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Nadwiślański Oddział Straży Granicznej, ul. Komitetu Obrony Robotników 23, 02-148 Warszawa (dalej: Oddział).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Komendantem Oddziału w okresie objętym kontrolą (1 stycznia 2017 r. – 9 listopada 2018 r.) był płk SG Andrzej Rytwiński (od 1 września 2016 r.).

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	NIK ocenia pozytywnie realizację Programu modernizacji² przez Komendanta Oddziału.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Ocenę tę uzasadnia w szczególności prawidłowe przygotowanie Oddziału do wykonania przedsięwzięć Programu oraz jego rzetelna realizacja. Oddział przygotował i realizował osiem zadań inwestycyjnych (łącznie suma wydatków ze środków Programu w okresie objętym kontrolą - 10.074 tys. zł), wykorzystał przydzielone środki na podwyżki uposażeń funkcjonariuszy (6.243 tys. zł) i wynagrodzeń pracowników cywilnych (1.610 tys. zł) oraz rozdysponował zakupiony (za 276 tys. zł) lub przydzielony z zakupów centralnych sprzęt i wyposażenie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zgodność działań Komendanta Oddziału z założeniami i celami Programu.

Opis stanu faktycznego	Komendant Oddziału w zakresie przygotowania Programu otrzymał od Komendanta Głównego SG zadanie przedłożenia propozycji dostaw sprzętu transportowego i techniki specjalnej. Komendant zrealizował zadanie poprzez zgłoszenie pismem z 12 lutego 2015 r. zapotrzebowania na lata 2016-2019 ³ na łącznie 56 pojazdów różnych typów (6 patrolowych kat. A, 18 patrolowych kat. B, 1 kat. C, 3 terenowe kat. A, 3 terenowe kat. B, 1 ciężarowo-osobowy do 2,5 t, 5 ciężarowo-osobowych do 3,5 t, 9 mikrobusów, 6 pojazdów do przewozu zatrzymanych, 3 autobusy i 2 ciężarowe) oraz na 260 kamizelek kuloodpornych, 50 hełmów kuloodpornych, 2 tarcze kuloodporne, 1400 masek przeciwgazowych, 150 pochłaniaczy do masek przeciwgazowych, 1.400 kompletów odzieży ochronnej i 300 pistoletów 9 mm.
------------------------	---

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

³ W ramach przygotowania do wersji Programu modernizacji przygotowywanej na lata 2016-2019.

Pismami z 8 lutego i 29 kwietnia 2016 r. Komendant zgłosił do objęcia Programem 13 inwestycji budowlanych: budowa kontenerowej oczyszczalni ścieków w PSG w Lesznowoli, przebudowa ośrodka konferencyjno-szkoleniowego w Otwocku, budowa zapasowego węzła teleinformatycznego SG w budynku KGSG przy Al. Niepodległości 100 w Warszawie, przebudowa budynków na potrzeby PSG w Lesznowoli, przebudowa budynku PDOZ Okęcie w Warszawie, przebudowa i dostosowanie do wymogów ppoż budynku przy Al. Niepodległości 100 w Warszawie, przebudowa zasilania awaryjnego budynku nr 5 w kompleksie przy ul. Podchorążych 38 w Warszawie, przebudowa zasilania awaryjnego w kompleksie przy ul. 17 Stycznia⁴ w Warszawie, wykonanie monitoringu kompleksu KGSG przy ul. 17 Stycznia w Warszawie, rozbudowa budynku administracyjnego przy al. Niepodległości 100 w Warszawie, rozbudowa budynku nr 1 przy ul. 17 Stycznia 23 w Warszawie, termomodernizacja budynków nr 2, 3, 4, 9, 12 oraz sieci ciepłowniczej w kompleksie przy ul. 17 Stycznia 23 w Warszawie, wykonanie studni rewizyjnej na przyłączy kanalizacyjnym do budynku KGSG przy al. Niepodległości 100 w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 9-18, 350-357)

W ramach przygotowania inwestycji budowlanych opracowano Programy zawierające podstawowe dane o planowanym zadaniu, ocenę ekonomicznej efektywności inwestycji, planowane efekty rzeczowe oraz planowanym łącznym koszcie. W zakresie sprzętu transportowego sporządzane były tabele należności i roczny plan eksploatacji, będące podstawą do opracowania projektu planu wydatków. W zakresie sprzętu łączności i informatyki sporządzane były półroczne sprawozdania dotyczące ukończenia. W pozostałym zakresie analizy prowadzone były na bieżąco na podstawie zarządzenia nr 95 Komendanta Głównego SG z 31 października 2014 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania mieniem będącym w zarządzie SG.

Normy należności sprzętu transportowego zostały określone w ww. zarządzeniu Komendanta Głównego SG. Normy należności sprzętu uzbrojenia, techniki specjalnej oraz wyposażenia osobistego i ochronnego określone były w rozporządzeniu MSWiA z 25 marca 2016 r. w sprawie umundurowania funkcjonariuszy SG⁵, zarządzeniu nr 51 Komendanta Głównego SG z 17 czerwca 2016 r. w sprawie umundurowania specjalistycznego funkcjonariuszy SG⁶ oraz zarządzeniu nr 26 Komendanta Głównego SG z 5 maja 2016 r. w sprawie norm należności uzbrojenia oraz norm wyposażenia specjalnego, a także warunków przyznawania i użytkowania uzbrojenia SG⁷. Według stanu na 30 czerwca 2018 r. stan ukończenia sprzętu transportowego wynosił 98,47%, uzbrojenia i techniki specjalnej – 113,11%, a broni palnej 107,33%.

(dowód: akta kontroli str. 9-18, 30-34)

W 2017 r. zwiększono plan wydatków per saldo o 3.924,2 tys. zł. Zmiana wynikała głównie z przyznania rezerwy celowej na rozbudowę budynku nr 1 przy ul. 17 Stycznia w Warszawie (per saldo +2.360,0 tys. zł). W I połowie 2018 r. zwiększono plan wydatków per saldo o 11.448,7 tys. zł. Zmiana wynikała głównie z przyznania rezerwy celowej na rozbudowę budynku nr 1 przy ul. 17 Stycznia w Warszawie (+8.540 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 9-21)

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

(dowód: akta kontroli str. 9-18)

Ocena częściowa

NIK pozytywnie ocenia działania Komendanta jako zgodne z założeniami i celami Programu.

⁴ Obecnie ul. Komitetu Obrony Robotników.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 424 ze zm.

⁶ Dz. Urz. KGSG poz. 45 ze zm.

⁷ Dz. Urz. KGSG poz. 21 ze zm.

2. Realizacja zakupów i inwestycji przez Komendanta

Organizacja przygotowania i realizacji zakupów i inwestycji objętych Programem przebiegała na zasadach ogólnych obowiązujących w Komendzie, tj. decyzji Komendanta w sprawie organizacji zamówień publicznych (nr 4 z 14 stycznia 2015 r. i nr 25 z 13 lutego 2018 r.) oraz decyzji Komendanta nr 67 z 17 marca 2016 r. w sprawie zakupów dostaw, usług i robót budowlanych, do których nie stosuje się przepisów Prawa zamówień publicznych.

W celu prawidłowego nadzoru nad przygotowaniem i realizacją zadań inwestycyjnych w Sekcji Budownictwa Wydziału Budownictwa i Gospodarowania Nieruchomościami, na mocy zarządzenia nr 14 Komendanta Głównego SG z dnia 15 marca 2016 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie organizacji i etatów jednostek organizacyjnych Straży Granicznej, utworzono Zespół do spraw planowania i rozliczeń liczący 3 osoby. Nie zmienił się stan etatowy komórki Oddziału do spraw zamówień publicznych, która liczyła 3 etaty.

(dowód: akta kontroli str. 22-24, 312-314)

Analiza możliwości wykonawczych przedsięwzięć zawierała się w opracowanych programach inwestycji, natomiast harmonogramy rzeczowo-finansowe sporządzane były po podpisaniu umów z wykonawcami.

(dowód: akta kontroli str. 22-24)

Przygotowanie i uruchamianie postępowań o udzielenie zamówień publicznych dotyczących przedsięwzięć z Programu odbywało się na podstawie ogólnych planów zamówień publicznych na dany rok. W okresie objętym kontrolą Oddział przeprowadził 18 postępowań. Kontrolą objęto trzy postępowania: rozbudowa budynku PDOZ (areszt) przy ul. Żwirki i Wigury 1c w Warszawie (4/FI/AG/16); termomodernizacja budynku nr 3, modernizacja sieci ciepłowniczej oraz częściowe zagospodarowanie terenu w kompleksie KGSG przy ul. KOR 23 w Warszawie (16/FI/AG/18); rozbudowa budynku nr 1 przy ul. 17 stycznia 23 w Warszawie (1/FI/AG/17). W skontrolowanych postępowaniach nie stwierdzono nieprawidłowości. Nie wystąpiły przypadki odwołań uczestników postępowań do Krajowej Izby Odwoławczej, ani rezygnacji z udzielenia zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 22-24, 27-28, 311)

Podległe Oddziałowi placówki SG uczestniczyły w realizacji przedsięwzięć Programu poprzez udział w dotyczących ich uzgodnieniach i opiniowaniu oraz udział w pracach komisji przetargowych.

(dowód: akta kontroli str. 22-24)

Realizacja inwestycji budowlanych (w zakresie środków finansowych Programu) przebiegała następująco:

- a) „Rozbudowa budynku nr 1 przy ul. 17 Stycznia 23 w m. Warszawa”. Nastąpiło opóźnienie w realizacji zadania w związku z kolizją sieci przyłączeniowych na realizowanej inwestycji, w rezultacie w harmonogramie rzeczowo finansowym w roku 2017 zmniejszono przydział środków finansowych o kwotę 2.400 tys. zł, tj. z planowanej 4.760 tys. zł do 2.360 tys. zł. Plan po zmianach zrealizowano w 100%. Na 2018 r. zaplanowano 8.540 tys. zł. Na koniec I połowy 2018 r. wydatkowano 922 tys. zł (11% planu). Zaangażowanie środków (zawarte umowy) na I połowę 2018 r. wynosiło 8.540 tys. zł;
- b) „Rozbudowa budynku PDOZ (aresztu) przy ul. Żwirki i Wigury 1C w m. Warszawa” – realizowana zgodnie z harmonogramem. W 2017 r. wydatkowano 1.627 tys. zł (100% planu), a w I połowie 2018 r. 1.089 tys. zł (26% planu). Zaangażowanie środków na I połowę 2018 r. wynosiło 3.424,8 tys. zł;
- c) „Budowa kontenerowej oczyszczalni ścieków w PSG w Lesznowoli” - zakończona w terminie i oddana do użytkowania; w 2017 r. wydatkowano 350 tys. zł (100% planu);
- d) „Rozbudowa budynku administracyjnego przy Al. Niepodległości 100 Warszawie” – przesunięto realizację zadania na lata 2019-2021 ze względu na zmianą zakresu rzeczowego wynikającą ze stanowiska konserwatora zabytków (rezygnacja z dobudowy skrzydła budynku). W 2017 r. plan zmniejszono z 699 tys. zł do 0 zł; w I połowie 2018 r. z zaplanowanych 2.665 tys. zł

nie wydatkowano środków. Nastąpiło otwarcie ofert w przetargu na projekt i rozbudowę;

- e) „Termomodernizacja budynków nr 2, 3, 4, 9, 12 oraz sieci ciepłowniczej w kompleksie KGSG przy ul. 17 Stycznia 23 w Warszawie” - zadanie realizowane zgodnie z harmonogramem. Z zaplanowanych na 2018 r. 3.255 tys. zł w I połowie 2018 r. wydatkowano 161 tys. zł (5% planu), a zaangażowanie środków wyniosło 3.991,3 tys. zł;
- f) „Termomodernizacja budynku nr 5 przy ul. Podchorążych 38 w Warszawie” - zadanie realizowane zgodnie z harmonogramem. W I połowie 2018 r. z zaplanowanych na 2018 r. 718 tys. zł w I połowie roku wydatkowano 27 tys. zł (4%), a zaangażowanie środków wyniosło 1.673,9 tys. zł. (Z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko zaplanowano 800 tys. zł);
- g) „Przebudowa ośrodka konferencyjno-szkoleniowego w Otwocku” – zadanie realizowane zgodnie z harmonogramem. W 2017 r. wydatkowano zaplanowane 52 tys. zł (100%), a I połowie 2018 r. z zaplanowanych na 2018 r. 257 tys. zł wydatkowano 0 zł, natomiast zaangażowanie środków wyniosło 257 tys. zł;
- h) „Przebudowa budynków na potrzeby PSG w Lesznowoli” - zadanie zrealizowane zgodnie z harmonogramem; w 2017 r. wydatkowano 3.334 tys. zł (100% planu);
- i) „Przebudowa budynku nr 5 przy ul. Podchorążych 38 w Warszawie” - (etap I) zadanie realizowane zgodnie z harmonogramem. W 2017 r. wydatkowano 144 tys. zł (100% planu), a w I połowie 2018 r. z zaplanowanych na 2018 r. 433 tys. zł wydatkowano 10 tys. zł (2% planu). Zaangażowanie środków wyniosło 5.007,4 tys. zł. Ze środków Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego na 2018 r. zaplanowano 4.574,7 tys. zł.

W zakresie sprzętu transportowego Oddział zakupił 3 samochody patrolowe o wartości 276 tys. zł.

Na wynagrodzenia pracowników wydatkowano z Programu w 2017 r. kwotę 1.095,7 tys. zł, a w I połowie 2018 r. - 513,8 tys. zł. Natomiast na uposażenia funkcjonariuszy wydatkowano z Programu w 2017 r. 4.294,6 tys. zł, a w I połowie 2018 r. - 1.948,0 tys. zł.

W pozostałym zakresie Oddział nie otrzymał zadań do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 22-98)

W ocenie Komendanta utrudnieniem w płynnej i niezakłóconej realizacji wydatków z Programu był długi termin oczekiwania na uruchomienie rezerw celowych: *Finansowanie z rezerw celowych zadań inwestycyjnych, na które zawarte zostały umowy w latach ubiegłych (tym samym mają określone harmonogramy płatności) stwarza zagrożenie niedotrzymania przez Oddział umownych terminów płatności. Powyższe zagrożenie zaistniało w 2018 roku w stosunku do zadania inwestycyjnego pn. „Rozbudowa budynku nr 1 przy ul. 17 Stycznia 23 w Warszawie”, na realizację którego rezerwę celową uruchomiono 22 marca 2018 r.*

(dowód: akta kontroli str. 286-289)

W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek naliczenia kary umownej w 2017 r. w wysokości 1.260 zł w związku z niedotrzymaniem terminu dostawy samochodu patrolowego przez wykonawcę. Kara została wyegzekwowana.

(dowód: akta kontroli str. 286-289)

W okresie objętym kontrolą w zakresie inwestycji budowlanych zakończona została budowa kontenerowej oczyszczalni ścieków PSG w Lesznowoli oraz przebudowa budynku nr 2 PSG w Lesznowoli.

Zakupione przez Oddział jako pojazdy patrolowe samochody Skoda Superb, Ford Focus i Toyota Avensis zostały przekazane odpowiednio do dyspozycji: KGSG, Wydziału Operacyjno-Śledczego Oddziału oraz Komendy Oddziału.

22 samochody przydzielone Oddziałowi z dostaw centralnych zostały przekazane KGSG (2 szt.), oficerom łącznikowym (2 szt.), PSG Bydgoszcz (3 szt.), Wydziałowi Zabezpieczenia Działu Oddziału (2 szt.), PSG Warszawa-Okęcie (3 szt.), Wydziałowi Operacyjno-Śledczemu Oddziału (1 szt.), Wydziałowi Zabezpieczenia Technicznego Oddziału (1 szt.), Komendzie Oddziału (3 szt.), PSG w Łodzi (2 szt.), PSG Lesznowola (2 szt.), Biuru Spraw Wewnętrznych SG (1 szt.).

Przydzielone Oddziałowi lornetki pryzmatyczne zostały przekazane PSG Warszawa-Okęcie (3 szt.), PSG w Lesznowoli (4 szt.), PSG w Bydgoszczy (1 szt.), PSG Warszawa-Modlin (4 szt.), Nieetatowy Pododdział Odwodowy Oddziału (3 szt.), do magazynu Oddziału z przeznaczeniem dla nowo tworzonej PSG Warszawa (5 szt.).

Przydzielone Oddziałowi karabinki zostały przekazane PSG Warszawa-Okęcie (10 kpl.), PSG Warszawa-Modlin (2 kpl.), Wydziałowi Zabezpieczenia Działań Oddziału (8 kpl.), do magazynu Oddziału z przeznaczeniem dla Nieetatowego Pododdziału Odwodowego Oddziału oraz nowo tworzonej PSG Warszawa (10 kpl.).

Przydzielone Oddziałowi kamizelki kuloodporne zostały przekazane funkcjonariuszom Oddziału (108 szt.), KGSG (5 szt.), Biuru Spraw Wewnętrznych SG (9 szt.), do magazynu Oddziału z przeznaczeniem dla nowo tworzonej PSG Warszawa (22 szt.).

Przydzielone Oddziałowi ubrania na złą pogodę z ocieplaczem (180 kpl.) oraz buty z membraną izolacyjną (120 par) zostały przekazane do magazynu Oddziału z przeznaczeniem dla funkcjonariuszy realizujących zadania służbowe w terenie oraz funkcjonariuszy kierowanych na misje zagraniczne.

Przekazane Oddziałowi 104 urządzenia teleinformatyczne zostały zamontowane w węzłach teleinformatycznych Oddziału w ramach wymiany platformy sprzętowej wchodzącej w skład infrastruktury teletechnicznej Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 286-308)

Ocena częściowa

NIK pozytywnie ocenia realizację zakupów i inwestycji przez Komendanta.

3. Działania Komendanta w zakresie poprawy systemów wynagradzania funkcjonariuszy i pracowników.

Opis stanu faktycznego

Oddział nie brał udziału w ustalaniu sposobu rozdysponowania środków na podwyżki dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych. Podział środków zrealizowano w oparciu o pismo Komendanta Głównego Straży Granicznej nr Fax- KG-FI-287/17 z 15 lutego 2017 r. oraz nr Fax- KG-FI-315/17 z 16 lutego 2017 r. Zgodnie z ww. pismami na wzrost uposażeń funkcjonariuszy przewidziano średnio 253 zł, a na wzrost wynagrodzeń pracowników cywilnych średnio 250 zł.

(dowód: akta kontroli str. 224-227, 358-364)

Kwoty na podwyżki dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych realizowano w oparciu o jednolity system FT-Płace (wersja 7). Naliczenia uposażeń i wynagrodzeń dokonano na podstawie informacji kadrowych wystawionych w formie plików generowanych w programie FT-Kadry. Kwoty na podwyżki dla pracowników cywilnych wyliczano pomocniczo w programie Excel indywidualnie dla każdego pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 224-227)

Oddział nie brał udziału w ustalaniu kwoty dodatków do uposażeń i wynagrodzeń dla funkcjonariuszy i pracowników. Oddział rozdysponowywał kwotę przeznaczoną na stały wzrost dodatku funkcyjnego i dodatku służbowego dla funkcjonariuszy szczególnie zaangażowanych w pełnienie obowiązków służbowych w wysokości 23 zł. Wypłatę nowych wynagrodzeń uruchomiono 27 lutego 2017 r. z wyrównaniem od stycznia, natomiast nowych uposażeń 1 marca 2017 r. z wyrównaniem od stycznia.

(dowód: akta kontroli str. 224-227)

Ze środków Programu w Oddziale wypłacano nagrody uznaniowe w 2017 r. w łącznej wysokości 258.914,21 zł, a w I połowie 2018 r. w łącznej wysokości 41.306,93 zł. Przyznawanie nagród odbywało się na zasadach ogólnych, określonych w Wytycznych nr 8 Komendanta Oddziału Straży Granicznej z 11 września 2014 r. w sprawie zasad i kryteriów przyznawania nagród pracownikom i funkcjonariuszom Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 224-227)

Liczba zatrudnionych funkcjonariuszy i liczba wakatów na stanowiskach funkcjonariuszy wynosiła

odpowiednio: 31 grudnia 2016 r. – 1.356 funkcjonariuszy, 188 wakatów, 31 grudnia 2017 r. – 1.371 funkcjonariuszy, 208 wakatów, 30 czerwca 2018 r. – 1.401 funkcjonariuszy, 235 wakatów. Wzrost stanu zatrudnienia funkcjonariuszy, wynika z uzupełniania stanów osobowych w poszczególnych komórkach Oddziału (poprzez limity przyznawane przez Komendanta Głównego SG na przyjęcia kandydatów do służby w SG) oraz przeniesienia funkcjonariuszy z innych jednostki organizacyjnej SG.

W 2016 r. Nadwiślański Oddział SG otrzymał limit zatrudnienia funkcjonariuszy w wysokości 60 osób, w ramach którego do służby przyjęto 54 osoby, w 2017 r. – limit 104 osób, przyjęto 101 osób oraz w I połowie 2018 r – limit 90 osób, przyjęto 72 funkcjonariuszy. Liczba wakatów na stanowiskach pracowników cywilnych wynosiła odpowiednio: 31 grudnia 2016 r. – 432, 31 grudnia 2017 r. – 403, 30 czerwca 2018 r. – 399.

Spadek zatrudnienia pracowników cywilnych wynikał między innymi z przeniesienia 6 pracowników w związku z przekazaniem Placówki SG w Kielcach do Karpackiego Oddziału Straży Granicznej, przeniesienia z dniem 1 lipca 2017 r. 10 pracowników z Wydziału Ochrony Informacji Oddziału do Komendy Głównej SG, przeniesienia 2 pracowników między urzędami, (do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Komendy Głównej Straży Granicznej), zwolnienia pracowników w związku z nabyciem praw emerytalnych lub w związku zatrudnieniem u innego pracodawcy, gwarantującego konkurencyjne warunki zatrudnienia w stosunku do Oddziału. Ponadto wpływ na spadek zatrudnienia pracowników miała również redukcja limitu zatrudnienia pracowników przez Komendanta Głównego SG. W okresie od 1 stycznia 2017 do 30 czerwca 2018 r. redukcja limitu zatrudnienia pracowników w korpusie służby cywilnej (o 2 osoby) i limitu zatrudnienia pracowników na stanowiskach pomocniczo – obsługowych (także o 2 osoby), przekazanie 3 etatów korpusu służby cywilnej i 3 etatów na stanowiskach pomocniczo – obsługowych do Karpackiego Oddziału SG w związku z przejęciem Placówki SG w Kielcach oraz przekazanie 9 etatów na stanowiskach pomocniczo - obsługowych w związku z przejęciem pracowników ochrony przez Biuro Ochrony Informacji KG SG.

(dowód: akta kontroli str. 224-227)

Ocena częściowa

NIK pozytywnie ocenia działania Komendanta w zakresie realizacji podwyżek dla funkcjonariuszy i pracowników.

4. Osiąganie celów Programu modernizacji przez Oddział.

Realizacja inwestycji budowlanych przebiegała następująco:

Opis stanu faktycznego

- „Rozbudowa budynku nr 1 przy ul. 17 Stycznia 23 w m. Warszawa” – nastąpiło opóźnienie w realizacji zadania w związku z kolizją sieci przyłączeniowych na realizowanej inwestycji⁸, w rezultacie w harmonogramie rzeczowo finansowym w roku 2017 zmniejszono przydział środków finansowych o kwotę 2.400.tys. zł, tj. z planowanej 4.760 tys. zł do 2.360 tys. zł;
- „Rozbudowa budynku PDOZ (aresztu) przy ul. Żwirki i Wigury 1C w m. Warszawa” – realizowana zgodnie z harmonogramem;
- „Budowa kontenerowej oczyszczalni ścieków w PSG w Lesznowoli” – zakończona w terminie i oddana do użytkowania;
- „Rozbudowa budynku administracyjnego przy Al. Niepodległości 100 Warszawie” – przesunięto realizację zadania na lata 2019-2021 ze względu na zmianę zakresu rzeczowego wynikającą ze stanowiska konserwatora zabytków (rezygnacja z dobudowy skrzydła budynku);
- „Termomodernizacja budynków nr 2, 3, 4, 9, 12 oraz sieci ciepłowniczej w kompleksie KGSG przy ul. 17 Stycznia 23 w Warszawie” – zadanie realizowane zgodnie z harmonogramem;
- „Termomodernizacja budynku nr 5 przy ul. Podchorążych 38 w Warszawie” – zadanie realizowane zgodnie z harmonogramem;

⁸ W miejscu planowanej inwestycji przebiegały linie zasilające niskiego i średniego napięcia dla całego kompleksu oraz sieć ciepła. Opóźnienie wyniosło ok. 6 miesięcy. Ze względu na fakt iż przyczyny opóźnienia nie leżały po stronie wykonawcy, nie naliczono kar umownych.

- „Przebudowa ośrodka konferencyjno-szkoleniowego w Otwocku” – zadanie realizowane zgodnie z harmonogramem;
- „Przebudowa budynków na potrzeby PSG w Lesznowoli” – zadanie realizowane zgodnie z harmonogramem;
- „Przebudowa budynku nr 5 przy ul. Podchorążych 38 w Warszawie” – (etap I) zadanie zrealizowane zgodnie z harmonogramem.

W zakresie sprzętu transportowego zakupiono 3 samochody patrolowe o wartości 276 tys. zł.

W zakresie wynagrodzeń pracowników w 2017 r. wydatkowano z Programu 1.095,7 tys. zł.

W zakresie uposażeń funkcjonariuszy w 2017 r. wydatkowano z Programu 4.294,6 tys. zł.

W pozostałym zakresie Oddział nie otrzymał zadań do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 25-26, 35-223 231-238, 312-314)

Z końcem 2017 r. nie przenoszono wydatków objętych Programem modernizacji do wydatków niewygasających.

(dowód: akta kontroli str. 234-238)

Realizację Programu w odniesieniu do poszczególnych przedsięwzięć Komendant ocenił następująco:

Inwestycje budowlane

W zakresie poprawy warunków sprzyjających realizacji ustawowych zadań w Nadwiślańskim Oddziale Straży Granicznej przez modernizację infrastruktury wymiennym wskaźnikiem osiągnięcia celu jest zakończenie inwestycji i oddanie jej do użytkowania. Do chwili obecnej zakończono zadania współfinansowane z Programu modernizacji "Budowa kontenerowej oczyszczalni ścieków w PSG w m. Lesznowola" oraz "Przebudowa budynków na potrzeby PSG w m. Lesznowola". Pozwoliło to między innymi na ograniczenie uciążliwości obiektu dla środowiska oraz zwiększenie ilości miejsc dla osadzanych cudzoziemców z 42 do 72, tj. o 70% . W chwili obecnej obłożenie w ośrodku wynosi 100%. Ponadto zakończono zadanie „Przebudowa budynku nr 5 przy ul. Podchorążych 38 w m. Warszawie” - (etap I)- wykonanie dokumentacji projektowej dla przebudowy pomieszczeń na potrzeby PNR – Krajowej jednostki Informacji o Pasażerach co pozwoli na realizację Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania (Dz. Urz. UE.L. Nr 119, poz. 132). Prace budowlane są realizowane w 2018 r. i finansowane z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Sprzęt transportowy

W ramach Programu modernizacji Nadwiślański Oddział Straży Granicznej zakupił 3 szt. pojazdów i otrzymał z dostaw centralnych 22 szt. co pozwoliło na zastąpienie mocno wyeksploatowanego sprzętu transportowego i na odnowienie ok. 9% posiadanej floty środków transportu.

Sprzęt uzbrojenia, techniki specjalnej i wyposażenia osobistego i ochronnego funkcjonariuszy

W ramach Programu modernizacji Nadwiślański Oddział Straży Granicznej otrzymał z dostaw centralnych 20 szt. lornetek pryzmatycznych co pozwoliło na zwiększenie poziomu uкомплектовania o ok. 6%, 144 szt. kamizelek kuloodpornych co pozwoliło na ich wymianę, za sprzęt który utracił gwarancję tzn. ochronę balistyczną. Jednocześnie 30 kpl. karabinków 5,56x45mm pozwoliło na wycofanie mocno wysłużonej broni karabinków AKMS 7,62x39mm i ujednolicenie amunicji do posiadanej broni długiej oraz 220 kpl. ubrań za złą pogodę i 160 par butów z membraną co pozwoliło wyposażyć funkcjonariuszy i poprawić ich ochronę i komfort służby.

Sprzęt informatyki i łączności

W ramach Programu modernizacji Nadwiślański Oddział Straży Granicznej otrzymał z dostaw centralnych 104 szt. sprzętu co pozwoliło na zmodernizowanie systemów bezpieczeństwa (zapory

sieciowe PALO ALTO NETWORKS PA-220 (NEXT GENERATION FIREWALL), systemu telekomunikacyjnego SG (przełączniki CISCO), systemu telekopiowego (urządzenia wielofunkcyjne SHARP MX-5070N) oraz informatyki śledczej (zestaw oprogramowania dla OSG, zestaw do zabezpieczania danych, mobilna stacja badawcza Latitude 5580 CTO). Wycofany został sprzęt niesprawny i przestarzały technologicznie, nieposiadający wsparcia producenta.

Uposażenia funkcjonariuszy

W odniesieniu do wzmocnienia motywacyjnego systemu uposażeń w Nadwiślańskim Oddziale Straży Granicznej mamy do czynienia z nieznacznym wpływem na realizację zakładanego celu ustawy za sprawą niekorzystnego otoczenia zewnętrznego wynikającego z relatywnie niskiego wynagrodzenia funkcjonariuszy SG w porównaniu z innymi służbami i wojskiem. Wobec powyższego na przestrzeni 2017 i 2018 r. NwOSG boryka się z poważnym odpływem doświadczonych funkcjonariuszy do innych służb gdzie oferowane są wyższe wynagrodzenia. W NwOSG zostały ustalone zasady podwyższania dodatków funkcyjnych/służbowych funkcjonariuszy co niewątpliwie korzystnie wpływa na wzmocnienie funkcji motywacyjnej.

Wynagrodzenia pracowników cywilnych.

W odniesieniu do zwiększenia konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych w Nadwiślańskim Oddziale Straży Granicznej należy patrzeć z dwóch perspektyw, a mianowicie za sprawą zróżnicowanego otoczenia zewnętrznego rynku pracy: po pierwsze w przypadku pracowników zatrudnionych w szeroko rozumianej aglomeracji warszawskiej: komenda oddziału, PSG Warszawa Okęcie oraz PSG Modlin gdzie efekt wzrostu konkurencyjności jest minimalny z racji otoczenia rozbudowanego rynku pracy w sferze budżetowej (wyższe mnożniki wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej) i podmiotów gospodarczych oferujących wynagrodzenia przewyższające te oferowane przez NwOSG na analogicznych stanowiskach bądź dla pracowników posiadających określone kwalifikacje. Efektem czego są odejścia z pracy wykwalifikowanych pracowników NwOSG bądź przeniesienia do innych urzędów pracowników korpusu służby cywilnej. Druga perspektywa to ocena konkurencyjności wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w PSG w Lesznowoli, PSG w Łodzi, PSG w Bydgoszczy gdzie zakładany efekt zwiększenia konkurencyjności został osiągnięty w większym stopniu za sprawą mniej korzystnych finansowo alternatyw zatrudnienia zarówno w sferze budżetowej jak i poza nią. Niezależnie od powyższego podziału sam efekt wzrostu konkurencyjności wynagrodzeń z racji realizacji programu modernizacji niewątpliwie wpłynął pozytywnie na oceniany cel niemniej jednak jego dokładne oszacowanie jest utrudnione z racji zmieniającej się sytuacji na zewnętrznym rynku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 234-238)

Komendant zgłosił dodatkowe potrzeby do KGSG, jednak nie wskazując źródła finansowania. Potrzeby dotyczyły: budowy placówki SG w Bydgoszczy (ok. 13.000 tys. zł), przebudowy budynku garażowego nr 8 w kompleksie Oddziału (ok. 1.445 tys. zł), budowy strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców o profilu rodzinnym w Lesznowoli (ok. 30.473 tys. zł) oraz 6 pojazdów o różnym przeznaczeniu. W Oddziale opracowano nowe programy inwestycji: „Budowa placówki SG w Bydgoszczy”, „Przebudowa budynku garażowego nr 8 w kompleksie Oddziału w Warszawie”, „Budowa Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców o profilu rodzinnym w Lesznowoli”. Zgłoszono potrzebę zakupu sprzętu transportowego do przewozu osób zatrzymanych oraz dwóch autobusów.

(dowód: akta kontroli str. 234-238, 312-314)

Oddział nie zlecał i nie przeprowadzał badań ewaluacyjnych dla oceny osiągania celów Programu modernizacji.

(dowód: akta kontroli str. 234-238)

Ocena częściowa

NIK pozytywnie ocenia realizację założeń Programu modernizacji przez Komendanta.

5. Wpływ realizacji Programu modernizacji na realizację zadań finansowanych z bieżącego budżetu Oddziału

Opis stanu faktycznego

W ocenie Komendanta, środki Programu pozwoliły na obniżenie wydatków na remont z budżetu podstawowego Oddziału. W 2017 roku Oddział z § 4270 (zakup usług remontowych) zaplanował i wydatkował 3.199,3 tys. zł, natomiast w 2018 r. na dzień 30 czerwca 2018 r. zaplanowano kwotę 1,634 tys. zł, która zabezpiecza potrzeby Oddziału do końca roku. W stosunku do analogicznego okresu 2017 roku Oddział odnotował spadek wydatków o około 35%, wynikający w głównej mierze zmniejszenia wydatków na remonty w związku z realizacją zadań inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 228-230)

Komendant Oddziału otrzymał od Komendanta Głównego SG ogólne zalecenia do realizacji zadań w 2017 roku oraz w 2018 roku, w których nie sprecyzowano wytycznych w sprawie remontów i utrzymania posiadanej infrastruktury oraz eksploatacji sprzętu.

(dowód: akta kontroli str. 228-230, 317-333)

W roku 2018 zrezygnowano z realizacji remontu budynku garażowego nr 8 w kompleksie Oddziału w Warszawie w związku z tym, że zakres rzeczowy zadania wykraczał poza zakres zadań remontowych. W związku z powyższym przygotowano program inwestycyjny dla tego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 228-230)

Ze względu na fakt, iż pierwsze remonty obiektów Oddziału ukończono w 2017 r., pierwsze analizy zostaną wykonane po zakończeniu 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 228-230)

Ocena częściowa

NIK pozytywnie ocenia wpływ realizacji Programu modernizacji na realizację zadań dotychczas finansowanych z bieżącego budżetu Oddziału.

6. Nadzór nad realizacją Programu modernizacji przez Komendanta

Opis stanu faktycznego

Nadzór nad realizacją przedsięwzięć Programu odbywał się na zasadach ogólnych określonych w regulaminie organizacyjnym Oddziału. Dodatkowo Komendant powołał kierowników projektów oddzielnie dla każdego zadania inwestycyjnego. Kierownicy projektu przekazywali Komendantowi comiesięczne pisemne informacje o wynikach działań oddzielnie dla każdego zadania inwestycyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 228-230, 334-343)

Realizacja przedsięwzięć związanych z Programem nie była przedmiotem kontroli (nadzoru) organów Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji bądź komórek Komendy Głównej Straży Granicznej właściwych w sprawach kontroli i audytu.

(dowód: akta kontroli str. 228-230)

Ocena częściowa

Z uwagi na prawidłową realizację założeń Programu modernizacji i niestwierdzenie nieprawidłowości, NIK pozytywnie ocenia nadzór nad realizacją Programu modernizacji przez Komendanta.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach: jeden dla Komendanta Oddziału, drugi - do akt kontroli.

*Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń*

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, przysługuje Komendantowi Oddziału prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, *01* grudnia 2018 r.

Kontrolerzy:

Zygmunt Kozłowski
doradca techniczny



Adam Czugaiewicz
specjalista k. p.



Marek Bieńkowski
p.o. Dyrektora Departamentu
Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Najwyższej Izby Kontroli



