



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.022.03.2018

P/18/038

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@nik.gov.pl

A handwritten signature in blue ink, located in the bottom right corner of the page.

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.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2018 (I półrocze).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Kontrolę przeprowadził na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izby Kontroli ¹ (dalej: „ustawa o NIK”): Mariusz Orawczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/182/2018 z dnia 31 lipca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Nadodrzański Oddział Straży Granicznej, ul. Poprzeczna 1, 66-600 Krosno Odrzańskie (dalej: „NoOSG”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gen. bryg. SG Wojciech Skowronek – Komendant NoOSG (od dnia 23 sierpnia 2017 r.). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnił poprzednio, od 1 września 2016 r. do 22 sierpnia 2017 r., ppłk SG Jacek Szcząchor. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² realizację przez NoOSG „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020”³ (dalej: „Program modernizacji”).

Podstawą pozytywnej oceny ogólnej są oceny cząstkowe w kontrolowanych obszarach. Należycie przygotowano realizację *Programu modernizacji*, na bazie analiz stanu posiadania, w szczególności braków w wyposażeniu i sprzętu oraz potrzeb inwestycyjnych. Sporządzano analizy możliwości wykonawczych w odniesieniu do wszystkich przedsięwzięć inwestycyjnych objętych *Programem modernizacji*. W okresie objętym kontrolą, w ramach *Programu modernizacji* realizowano inwestycje i dostawy po prawidłowo przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych. Ukończone inwestycje zostały zagospodarowane, a dostarczony sprzęt, w tym zwłaszcza środki transportu, były przekazywane użytkownikom końcowym i włączane do realizowanych zadań. Zwiększono, zgodnie z wytycznymi Komendanta Głównego Straży Granicznej, uposażenia funkcjonariuszy i wynagrodzenia pracowników cywilnych przy zachowaniu elementu motywacyjnego. System sprawozdawczości i kontroli wewnętrznej działał prawidłowo, tj. zapewniał dostęp do niezbędnych danych i umożliwiał wykrycie i usunięcie ewentualnych nieprawidłowości w zakresie planowania i realizacji inwestycji oraz dostaw sprzętu.

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Wprowadzonego 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. z 2018 r. poz. 1828).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zgodność działań realizowanych przez NoOSG z założeniami i celami *Programu modernizacji*

Opis stanu faktycznego

1.1. W zakresie przygotowania *Programu modernizacji* Komendant Główny Straży Granicznej przedstawił pisemnie⁴ Komendantowi NoOSG szczegółowe kryteria ustalania wielkości wydatków budżetowych w podziale na grupy wydatków oraz zasady ich realizacji odpowiednio w 2017 i 2018 r. W szczególności, w zakresie płac i pochodnych od płac, informowano w przedmiotowych pismach, że w ramach budżetu w układzie paragrafowym w § 4010 i § 4020 zostały zabezpieczone środki finansowe odpowiednio na wynagrodzenia⁵ pracowników zatrudnionych na stanowiskach administracyjnych oraz członków korpusu Służby Cywilnej, uwzględniające planowany w ramach *Programu modernizacji* od 1 stycznia 2017 r. wzrost wynagrodzeń o 250 zł na etat, przy czym w planach ujęta została kwota 189,88 zł miesięcznie na pełen etat, natomiast zwiększenie budżetu jednostki na pozostały wzrost wynagrodzeń o 60,12 zł nastąpić miał w ramach rezerwy celowej przewidzianej na wskazane przedsięwzięcie. Środki finansowe ujęte w § 4050 skalkulowano na zabezpieczenie uposażeń funkcjonariuszy z uwzględnieniem podwyżki uposażenia od dnia 1 stycznia 2017 r., które obejmowało skutek wzrostu uposażenia w kwocie 207,38 zł miesięcznie, zaś zwiększenie budżetu jednostki na pozostały wzrost uposażeń o 45,62 zł, celem uzupełnienia do kwoty 253,00 zł zaplanowanej w *Programie modernizacji*, nastąpić miał w ramach rezerwy celowej przewidzianej na wskazane przedsięwzięcie.

Stosując powyższe kryteria i wytyczne, w ramach wydatków płacowych wypłacono uposażenia dla funkcjonariuszy według nowych stawek w dniu 1 marca 2017 r., natomiast pierwsza wypłata podwyższonego wynagrodzenia dla pracowników cywilnych nastąpiła w dniu 28 lutego 2017 r. (więcej w rozdz. 3.3).

(dowód: akta kontroli str. 38-39, 47-61)

1.2. W NoOSG przeprowadzono analizę potrzeb w zakresie inwestycji i zakupów. W ramach przygotowania do inwestycji dokonano analizy obiektów pod kątem zapewnienia należytych warunków służby i pracy dla pracowników oraz funkcjonariuszy, spełnienia wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy⁶ oraz przepisów ppoż., zużycia technologicznego budynków posiadających przestarzałą infrastrukturę i niemogących być efektywnie wykorzystywanych także ze względu na trudności z dostosowaniem ich do aktualnie obowiązujących przepisów.

Ponadto dokonano oceny funkcjonowania systemów łączności i informatyki, systemów monitoringu i dozoru, kontroli dostępu, zasilania gwarantowanego oraz systemów alarmowych, tj. wszystkich systemów elektronicznych funkcjonujących w NoOSG.

Stosownie do wyników powyższych analiz powstały Programy Inwestycji (o których więcej w pkt. 2.2) dla wszystkich koniecznych do wykonania przedsięwzięć inwestycyjnych, przesyłane następnie do zatwierdzenia do Komendanta Głównego Straży Granicznej, który w okresie do końca 2017 r. zaakceptował 12 Programów Inwestycji zgłoszonych do projektu budżetu na 2017 r. Obejmowały one inwestycje

⁴ Pisma z dnia 13 lutego 2017 r. (znak: FAX-KG-FI-277/17) oraz dnia 16 lutego 2018 r. (znak: FAX-KG-FI-WB-304/18).

⁵ Wielkości planu w tych paragrafach uwzględniała wzrost wynagrodzeń, jak również wydatki na nagrody uznaniowe i pozostałe należności (nagrody jubileuszowe, odprawy, itp.) oraz stanowi źródło sfinansowania całości wpłat z tytułu składek na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

⁶ Dz. U. z 2003 r. Nr 169 poz. 1650, ze zm.

najbardziej potrzebne, niezbędne dla realizacji statutowych zadań NoOSG, w tym budowę i modernizację obiektów na potrzeby placówek SG NoOSG.

(dowód: akta kontroli str. 40-41, 122-156, 608-617, 700-710)

W ramach posiadanego sprzętu transportowego w NoOSG prowadzono na bieżąco analizy dotyczące eksploatacji tego sprzętu, w oparciu o zapisy zarządzenia nr 95 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 31 października 2014 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania mieniem będącym w Zarządzie Straży Granicznej⁷ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, w który wyposażone są jednostki budżetowe⁸, zastąpionego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa⁹.

NoOSG dysponował tabelami należności oraz informacją o stanie służbowego sprzętu transportowego, a także sporządzał roczne plany eksploatacji tego sprzętu. Wnioski o aktualizację norm należności składane były do Komendanta Głównego Straży Granicznej na bieżąco, stosownie do potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 41-42, 169-177, 849-868)

1.3. Spośród zgłoszonych projektów (zatwierdzonych przez Komendanta Głównego SG Programów Inwestycji), akceptację¹⁰ Komendy Głównej SG uzyskały dwie inwestycje, które zostały umieszczone w planie wydatków inwestycyjnych na 2017 r. – liście zadań realizowanych w ramach *Programu modernizacji*. Były to zadania: „Przebudowa pomieszczeń w bud. nr 1 PSG Wrocław dla potrzeb osób niepełnosprawnych” oraz „Wykonanie zasilania rezerwowego do bud. nr 1 w PSG Tuplice” o planowanych kosztach wynoszących łącznie 134 000,00 zł. W związku z niezrealizowaniem przez wykonawcę do końca 2017 r. zadania pierwszego oraz rozwiązaniem umowy z wykonawcą zadania drugiego (więcej w pkt 2.5), Komendant Główny Straży Granicznej zaakceptował zmianę przeznaczenia ww. środków w 2017 r. i wyraził¹¹ zgodę na realizację dwóch nowych zadań, tj. „Budowa systemu kontroli dostępu i sygnalizacji alarmowej w m. Krosno Odrzańskie” o planowanym koszcie 100 000,00 zł w 2017 r. i 113 518,00 zł w 2018 r. oraz „Budowa ogrodzenia budynku nr 11 w m. Kłodzko” o planowanym koszcie 16 482,00 zł w 2017 r. i 72 792,00 zł w 2018 r.

Dodatkowo Komendant Główny Straży Granicznej, korygując¹² powyższy plan na 2017 r., wyraził zgodę na wprowadzenie do *Programu modernizacji* zadania „Przebudowa wentylacji mechanicznej strzelnicy w m. Krosno Odrzańskie” o planowanym koszcie 120 558,00 zł, ostatecznie, po podpisaniu umowy z wykonawcą, wynoszącym 111 000,00 zł.

Ostatecznie w zatwierdzonym¹³ przez Komendę Główną SG planie na 2018 r. w ramach wydatków *Programu modernizacji* znalazło się zadanie „Budowa garaży i przebudowa części PSG w m. Gorzów Wielkopolski” o planowanym koszcie 20 000,00 zł oraz rozszerzono zakres rzeczowy zadania „Wykonanie zasilania rezerwowego do bud. nr 1 w PSG Tuplice” o zapewnienie również alternatywnego źródła prądu do budynku nr 3, co powodowało zmianę nazwy zadania na „Wykonanie zasilania rezerwowego w m. Tuplice” z planowanym kosztem 166 000,00 zł.

⁷ Dz. Urz. KGSG poz. 120, ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 114 poz. 761, ze zm.

⁹ Dz. U. poz. 729.

¹⁰ Pismo z dnia 16 lutego 2017 r. (znak: KG-TZ-213/V/17).

¹¹ Pisma z dnia 3 listopada 2017 r. (znak: KG-TZ-1606/V/17) oraz z dnia 29 grudnia 2017 r. (znak: KG-TZ-7/V/18).

¹² Pismo z dnia 7 czerwca 2017 r. (znak: KG-TZ-709/V/17).

¹³ Pismo z dnia 30 kwietnia 2018 r. (znak: KG-TZ-745/V/18).

(dowód: akta kontroli str. 42, 120-121, 151-160, 638, 701-711, 730, 748, 797)

1.4. Jak wskazał Komendant NoOSG, nie miał on problemów z zapewnieniem zgodności realizowanych zadań z celami i założeniami *Programu modernizacji*.

(dowód: akta kontroli str. 42)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zgodność działań realizowanych przez NoOSG z założeniami i celami *Programu modernizacji*.

2. Realizacja zakupów i inwestycji

Opis stanu
faktycznego

2.1. Organizację i przygotowanie do realizacji zakupów i inwestycji, także zakupów i inwestycji objętych *Programem modernizacji*, przeprowadzono na zasadach określonych w Wytocznych Komendanta NoOSG nr 3/15 z dnia 6 października 2015 r. w sprawie realizacji zamówień publicznych, których wartość nie przekracza kwoty wyrażonej w art. 4 pkt 8 ustawy *Prawo zamówień publicznych*¹⁴ (dalej: „*upzp*”) oraz Wytocznych Komendanta NoOSG nr 1/17 z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych, co, do których zachodzi obowiązek stosowania *upzp*.

Realizacja zakupów i inwestycji objętych *Programem modernizacji* była organizowana w ramach posiadanych zasobów kadrowych przez pion logistyczny NoOSG, w szczególności Wydział Techniki i Zaopatrzenia oraz Wydział Łączności i Informatyki, zgodnie z merytoryczną właściwością tych wydziałów, określoną w zarządzeniu Nr 52 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 kwietnia 2014 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie NoOSG z siedzibą w Krośnie Odrzańskim¹⁵. Natomiast przygotowanie i prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w sposób i w zakresie uregulowanym w obowiązujących przepisach, w tym w przepisach dotyczących organizacji tych postępowań w NoOSG, tj. ww. zarządzeniach Komendanta NoOSG, prowadzone było w Pionie Głównego Księgowego, w Sekcji Zamówień Publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 5-35, 180, 186-219)

W okresie objętym kontrolą w NoOSG nie były przeprowadzane analizy potrzeb kadrowo-organizacyjnych ukierunkowane na przygotowania i realizacje zakupów i inwestycji objętych *Programem modernizacji*. Jak wskazał Naczelnik Wydziału Kadr i Szkolenia NoOSG, zmiany w strukturze etatowo-organizacyjnej NoOSG, które występowały w okresie objętym kontrolą, były wprowadzane w wyniku bieżących potrzeb jednostek/komórek organizacyjnych NoOSG w związku z realizacją przez nie zadań; ponadto w 2017 r. w NoOSG został powołany zespół w celu dokonania oceny¹⁶ dotychczasowych struktur placówek SG NoOSG.

(dowód: akta kontroli str. 409)

2.2. Sporządzano analizy możliwości wykonawczych w odniesieniu do wszystkich przedsięwzięć inwestycyjnych objętych *Programem modernizacji*, które przyjmowały formę Programów Inwestycji, stosownie i zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa¹⁷. Programy powyższe zawierały w szczególności: a) dane o planowanym zakresie rzeczowym i okresie realizacji inwestycji, b) ocenę ekonomicznej efektywności inwestycji, c) dane o planowanych

¹⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

¹⁵ Dz. Urz. KGSG poz. 72, ze zm.

¹⁶ W wyniku tej oceny nastąpiła zmiana struktur pionów do spraw cudzoziemców oraz operacyjno-śledczego placówek SG NoOSG.

¹⁷ Dz. U. Nr 238, poz. 1579.

efektach rzeczowych inwestycji, d) harmonogram rzeczowo-finansowy inwestycji, e) szacunkowy łączny koszt inwestycji oraz dane o planowanych z poszczególnych źródeł środkach na jej finansowanie w kolejnych latach realizacji, f) dane o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 40-41, 122-150)

2.3. W NoOSG opracowano i wdrożono, zgodnie z art. 13a ust. 1 *upzp*, plany (harmonogramy) postępowań o udzielenie zamówień publicznych, jakie przewidywano przeprowadzić w 2017 r. i w 2018 r. Prowadzono także coroczne rejestry postępowań o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzonych w NoOSG oraz rejestry zawartych umów w sprawie zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 180-181, 198-219, 431-474)

Na podstawie ww. planów (wraz z ich odpowiednimi korektami w trakcie roku)¹⁸ przeprowadzono w okresie kontrolowanym osiem postępowań w trybie przetargu nieograniczonego o udzielenie zamówień publicznych dotyczących pięciu zadań inwestycyjnych planowanych do sfinansowania środkami z *Programu modernizacji*, z czego:

- jedno¹⁹ postępowanie zakończyło się zawarciem w dniu 23 marca 2018 r. umowy nr 067/N/2018 na wykonanie zadania pn. „Wykonanie zasilania rezerwowego w m. Tuplice” (szacunkowa wartość zamówienia – 132 880,94 zł netto, umowa z wykonawcą o wartości 162 200,00 zł brutto);
- pięć²⁰ postępowań unieważniono na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 *upzp* z uwagi na fakt, że nie złożono żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu,
- dwa²¹ postępowania unieważniono na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 *upzp*, ponieważ cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, którą zamierzano przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 491-500, 508-520, 528-537, 547-559, 561-607)

Ponadto przeprowadzono osiem postępowań w formie zapytania ofertowego, na podstawie art. 4 pkt 8 *upzp*, na dostawy lub roboty budowlane planowane do sfinansowania środkami z *Programu modernizacji*, które zakończyły się udzieleniem zamówienia, tj.:

- umowa nr 103/N/2017, zawarta²² w dniu 13 lipca 2017 r. na wykonanie zadania „Wykonanie zasilania rezerwowego budynku nr 1 w PSG w Tuplicach” (szacunkowa wartość zamówienia – 71 545,19 zł netto, umowa z wykonawcą o wartości 100 000,00 zł brutto);
- umowa nr 127/N/2017, zawarta²³ w dniu 21 sierpnia 2017 r. na wykonanie zadania „Przebudowa pomieszczeń w budynku nr 1 w PSG Wrocław-Strachowice dla potrzeb osób niepełnosprawnych” (szacunkowa wartość

¹⁸ Łącznie w 2017 r. wdrożono 16 korekt planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2017 r., natomiast do końca września 2018 r. – osiem korekt planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2018 r.

¹⁹ Postępowanie nr 06/2018 pn. „Wykonanie zasilania rezerwowego w m. Tuplice”.

²⁰ Postępowania nr 02/2017 i nr 11/2017 pn. „Przebudowa pomieszczeń w budynku nr 1 w PSG we Wrocławiu-Strachowicach dla potrzeb osób niepełnosprawnych”, postępowanie nr 03/2017 pn. „Wykonanie zasilania rezerwowego do budynku nr 1 w PSG w Tuplicach”, postępowanie nr 33/2017 pn. „Przebudowa wentylacji mechanicznej strzelnicy w m. Krośnie Odrzańskim” oraz postępowanie nr 43/2018 pn. „Przebudowa przyłącza energetycznego w PSG w Kłodzku”.

²¹ Postępowanie nr 12/2017 pn. „Wykonanie zasilania rezerwowego do budynku nr 1 w PSG w Tuplicach” oraz postępowanie nr 33/2018 pn. „Budowa ogrodzenia budynku nr 11 w Kłodzku”.

²² Wybór wykonawcy w formie zapytania ofertowego (z zastosowaniem art. 4 pkt 8 *upzp*) poprzedzony był dwoma (nr 03/2017 i nr 12/2017) unieważnionymi postępowaniami w trybie przetargu nieograniczonego o udzielenie zamówienia publicznego.

²³ Wybór wykonawcy w formie zapytania ofertowego poprzedzony był dwoma (nr 02/2017 i nr 11/2017) unieważnionymi postępowaniami w trybie przetargu nieograniczonego o udzielenie zamówienia publicznego.

- zamówienia – 13 400,00 zł netto, umowa z wykonawcą o wartości 16 482,00 zł brutto);
- umowa nr 135/N/2017, zawarta²⁴ w dniu 31 sierpnia 2017 r. na wykonanie zadania „Przebudowa wentylacji mechanicznej strzelnicy w m. Krosno Odrzańskie” (szacunkowa wartość zamówienia – 90 243,92 zł netto, umowa z wykonawcą o wartości 111 000,02 zł brutto);
 - umowa nr 189/N/2017, zawarta w dniu 20 grudnia 2017 r. na zakup dwóch samochodów patrolowych dla NoOSG (szacunkowa wartość zamówienia – 113 821,14 zł netto, umowa z wykonawcą o wartości 140 000,00 zł brutto);
 - zlecenie²⁵ z dnia 15 grudnia 2017 r. i 29 grudnia 2017 r. na dostawę materiałów budowlanych i elementów ogrodzenia dla zadania „Budowa ogrodzenia budynku nr 11 w m. Kłodzko” (szacunkowa wartość zamówienia – 13 359,56 zł netto, zlecenie o wartości 16 430,25 zł brutto);
 - zlecenie²⁶ z dnia 23 listopada 2017 r. na dostawę urządzeń kontroli dostępu i systemu sygnalizacji zadania „Budowa systemu kontroli dostępu i sygnalizacji alarmowej w m. Krosno Odrzańskie” (szacunkowa wartość zamówienia – 90 406,50 zł netto, zlecenie o wartości 100 000,00 zł brutto);
 - umowa nr 067a/N/2018, zawarta w dniu 23 marca 2018 r. na wykonanie robót budowlanych zadania „Budowa systemu kontroli dostępu i sygnalizacji alarmowej w m. Krosno Odrzańskie” (szacunkowa wartość zamówienia – 90 000,00 zł netto, umowa z wykonawcą o wartości 110 700,00 zł brutto);
 - umowa nr 076/N/2018, zawarta w dniu 9 kwietnia 2018 r. na wykonanie dokumentacji projektowej i kosztorysowej zadania „Budowa garaży i przebudowa części PSG w m. Gorzów Wielkopolski” (szacunkowa wartość zamówienia – 5 609,76 zł netto, umowa z wykonawcą o wartości 6 900,00 zł brutto).

(dowód: akta kontroli str. 475-684, 717-728, 750-766, 779-789, 798-806, 815-824)

Postępowania w zakresie wyboru wykonawców ww. zadań przeprowadzono przy zachowaniu zasady uczciwej konkurencji. Zastosowano prawidłowy tryb udzielania zamówienia, jeśli podpisanie umowy zostało poprzedzone procedurą przewidzianą w *upzp*, a w przypadku gdy podpisanie umowy dokonano bez uprzedniego stosowania *upzp*, zachodziły ustawowe przesłanki wyłączenia *upzp*. W sposób prawidłowy ustalono szacunkową wartość zamówień oraz dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty. Do wyników przeprowadzonych przez NoOSG czynności przetargowych, uczestnicy postępowania nie wnosili żadnych zastrzeżeń. Szczegółowemu badaniu poddano trzy²⁷ postępowania przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego o udzielenie zamówienia publicznego o najwyższej wartości planowanej do sfinansowania środkami z *Programu modernizacji*. W wyniku analizy dokumentacji tych postępowań nie stwierdzono naruszeń przepisów *upzp*.

(dowód: akta kontroli str. 475-537, 830-837)

2.4. Do realizowanych przez NoOSG w ramach *Programu modernizacji* przedsięwzięć inwestycyjnych zostały włączone, na etapie przygotowania i opiniowania Programów Inwestycji tych przedsięwzięć, podległe jednostki, placówki SG oraz komórki organizacyjne Komendy NoOSG.

²⁴ Wybór wykonawcy w formie zapytania ofertowego poprzedzony był jednym (nr 33/2017) unieważnionymi postępowaniami w trybie przetargu nieograniczonego o udzielenie zamówienia publicznego.

²⁵ Na podstawie Wytycznych Komendanta NoOSG nr 3/15 z dnia 6 października 2015 r. w sprawie realizacji zamówień publicznych, których wartość nie przekracza kwoty wyrażonej w art. 4 pkt 8 *upzp*, usługa nie wymagała sporządzenia odrębnej umowy.

²⁶ W związku ze szczegółową ofertą, na podstawie ww. Wytycznych Komendanta NoOSG nr 3/15, usługa nie wymagała sporządzenia odrębnej umowy.

²⁷ Postępowanie nr 06/2018 o szacunkowej wartości zamówienia 132 880,94 zł netto, zakończone podpisaniem umowy z oferentem, oraz postępowania: nr 12/2017 - szacunkowa wartość zamówienia 71 545,19 zł netto i nr 33/2017 - szacunkowa wartość zamówienia 98 014,62 zł netto, oba zakończone unieważnieniem.

W przypadku zakupu dwóch pojazdów patrolowych, rozkazem Komendanta NoOSG²⁸ powołano komisję w celu przeprowadzenia rozpoznania rynku i realizacji zakupu. W skład tej komisji weszli funkcjonariusze, przyszli użytkownicy pionów operacyjnych NoOSG.

(dowód: akta kontroli str. 181, 220)

2.5. Zadanie „Przebudowa wentylacji mechanicznej strzelnicy w m. Krosno Odrzańskie”, zgodnie z umową nr 135/N/2017 było realizowane w systemie „zaprojektuj i wybuduj” z umownym terminem jego realizacji do dnia 15 grudnia 2017 r.

W dniu 31 sierpnia 2017 r. miało miejsce przekazanie placu budowy wykonawcy. Następnie dnia 13 listopada 2017 r. odebrano dokumentację projektową od wykonawcy, a w dniu 5 grudnia 2017 r. otrzymano zawiadomienie z Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wielkopolskim o przyjęciu zgłoszenia przez organ i braku sprzeciwu do zgłoszonych robót. W trakcie robót zanotowano opóźnienie ze strony wykonawcy, które wynikało ze zbyt późnego przekazania dokumentacji projektowej celem akceptacji oraz zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych w organie administracji architektoniczno-budowlanej. Wykonawca pismem z dnia 21 grudnia 2017 r. (data wpływu: 22 grudnia 2017 r.) zgłosił gotowość odbioru prac, a odbioru końcowego wykonania zadania dokonano komisyjnie dnia 29 grudnia 2017 r. W związku z tym, że wykonawca wykonał zadanie siedem dni po terminie, naliczono karę umowną²⁹ w wysokości 3 885,00 zł, która została potrącona z zapłaty faktury³⁰ wystawionej przez wykonawcę za wykonanie zadania. Efektem rzeczowym zrealizowanej inwestycji jest obiekt strzelnicy krytej pistoletowej posiadający nowoczesny układ technologiczny instalacji wentylacyjnej nawiewno-wywiewnej zapewniający skuteczne odprowadzanie zanieczyszczonego powietrza spalinami i gazami prochowymi z pomieszczenia strzelnicy kulowej na zewnątrz budynku.

(dowód: akta kontroli str. 719-728, 731-747)

Zadanie „Przebudowa pomieszczeń w budynku nr 1 w PSG Wrocław-Strachowice dla potrzeb osób niepełnosprawnych”, zgodnie z umową nr 127/N/2017 było realizowane w systemie „zaprojektuj i wybuduj” z umownym terminem jego realizacji do dnia 30 listopada 2017 r.

W dniu 23 sierpnia 2017 r. miało miejsce przekazanie placu budowy wykonawcy. Dnia 28 września 2017 r. podpisano aneks do umowy nr 145/N/2017 w związku z koniecznością dokonania zmiany opisu zawartego w programie funkcjonalno-użytkowym, co wynikało ze zmiany koncepcji przebudowy pomieszczenia. Z uwagi na powyższe, dokumentację projektową odebrano z 7-dniowym opóźnieniem i w dniu 26 października 2017 r. wykonawca złożył wniosek o pozwolenie na budowę w Wydziale Architektury i Budownictwa Urzędu Miejskiego we Wrocławiu. Ze względu na okres oczekiwania na decyzję o pozwoleniu na budowę i jej uprawomocnienie się wykonawca wystąpił z prośbą o zmianę terminu realizacji zadania. W związku z powyższym dnia 6 grudnia 2017 r. podpisano aneks nr 179/N/2017 z terminem realizacji zadania do dnia 22 grudnia 2017 r.

Wykonawca zgłosił ostatecznie³¹ gotowość do odbioru prac dnia 16 stycznia 2018 r. Odbioru końcowego dokonano komisyjnie w dniu 24 stycznia 2018 r. stwierdzając,

²⁸ Rozkaz Dzienny nr 239 Komendanta NoOSG z dnia 11 grudnia 2017 r.

²⁹ Zgodnie z §10 umowy na wykonanie zadania, kara umowna za opóźnienia w terminie wykonania zadania wynosiła 0,5% wynagrodzenia brutto za każdy dzień opóźnienia.

³⁰ Faktura VAT nr 394/2017 wystawiona w dniu 29 grudnia 2017 r. na kwotę 111 000,02 zł brutto, opłacona przelewem w dniu 29 grudnia 2017 r.

³¹ Pierwsze zgłoszenie gotowości do odbioru prac wykonawca zgłosił 22 grudnia 2017 r., po czym w dniu 27 grudnia 2017 r. dokonano wizji lokalnej na obiekcie placówki, która nie potwierdziła zakończenia prac. W dniu 28 grudnia 2017 r. wykonawca ponownie zgłosił gotowość do odbioru; w dniu 29 grudnia 2017 r. w wyniku

że ostatecznym dniem zakończenia zadania jest 18 stycznia 2018 r. (data ostatniego dokumentu, protokołu z pozytywnej kontroli Powiatowego Państwowego Inspektora Sanitarnego we Wrocławiu, pozwalającego użytkować obiekt). W związku z tym, że wykonawca wykonał zadanie 25 dni po terminie, naliczono karę umowną³² w wysokości 2 225,07 zł, która została potrącona z zapłaty faktury³³ wystawionej przez wykonawcę za wykonanie zadania. Efektem rzeczowym zrealizowanej inwestycji jest budynek z pomieszczeniem do obsługi osób/cudzoziemców niepełnosprawnych. Zrealizowana inwestycja ułatwi funkcjonariuszom prace z osobami niepełnosprawnymi i zwiększy możliwość osób niepełnosprawnych do korzystania w pełni ze swoich praw.

(dowód: akta kontroli str. 626-637, 639-659, 840-841)

W ramach realizacji umowy nr 189/N/2017, z terminem wykonania do dnia 22 grudnia 2017 r., zakupiono dwa samochody patrolowe³⁴. Umowę zrealizowano terminowo oraz zgodnie z zapisami dotyczącymi przedmiotu zamówienia, co potwierdzono w dniu 22 grudnia 2017 r. komisyjnym odbiorem, zakończonym protokołami odbioru dostawy oraz przekazania samochodów. Dokonano wydatku za dostawę samochodów w wysokości 140 000,00 zł na podstawie faktur³⁵ wystawionych przez dostawcę. Samochody, zgodnie z rozkazem³⁶ Komendanta NoOSG, zostały przekazane do użytkowania dla Wydziału Operacyjno-Śledczego Komendy NoOSG oraz PSG Kłodzko.

(dowód: akta kontroli str. 783-796, 876-879)

Na podstawie umowy o roboty budowlane nr 067a/N/2018 zrealizowano zadanie „Budowa systemu kontroli dostępu i sygnalizacji alarmowej w m. Krosno Odrzańskie”, z umownym terminem jego realizacji ustalonym na cztery miesiące od dnia podpisania umowy, tj. do dnia 23 lipca 2018 r.

W dniu 23 marca 2018 r. miało miejsce przekazanie placu budowy wykonawcy. Gotowość odbioru prac wykonawca robót budowlanych zgłosił pismem z dnia 23 lipca 2018 r. (data wpływu: 23 lipca 2018 r.). Umowę zrealizowano terminowo oraz zgodnie z zapisami dotyczącymi przedmiotu zamówienia, co potwierdzono w dniu 30 lipca 2018 r. komisyjnym odbiorem, zakończonym protokołem końcowego odbioru prac. Dokonano wydatku za zrealizowane prace w wysokości 110 700,00 zł na podstawie faktury³⁷ wystawionej przez wykonawcę.

Realizacja powyższej umowy poprzedzona była zamówieniem i dostawą w 2017 r. urządzeń kontroli dostępu i systemu sygnalizacji, w wyniku czego poniesiono wydatek w wysokości 100 000,00 zł na podstawie faktury³⁸ wystawionej przez dostawcę urządzeń. Efektem rzeczowym inwestycji jest system kontroli dostępu umożliwiający bieżącą obserwację najistotniejszych stref obiektów komendy NoOSG i rejestracja wejść/wyjść funkcjonariuszy oraz pracowników do poszczególnych stref.

czynności odbiorowych Komisja postanowiła nie przyjmować robót budowlanych z uwagi na niedokończenie prac. Kolejną informację o gotowości do odbioru wykonawca zgłosił dnia 4 stycznia 2018 r. Komisyjny odbiór końcowy dnia 10 stycznia 2018 r. skutkowało przyjęciem robót budowlanych, jednakże Komisja postanawia nie dokonywać odbioru całościowego zadania ze względu na niedopełnienie formalności wynikających z warunków wskazanych w decyzji o pozwoleniu na budowę.

³² Zgodnie z § 10 umowy na wykonanie zadania, kara umowna za opóźnienia w terminie wykonania zadania wynosiła 0,5% wynagrodzenia brutto za każdy dzień opóźnienia.

³³ Faktura VAT nr 3/01/2018 wystawiona w dniu 24 stycznia 2018 r. na kwotę 16 482,02 zł brutto, opłacona przelewem w dniu 23 lutego 2018 r.

³⁴ Skoda Superb Active o wartości 91 900,00 zł brutto, oraz Skoda Rapid Spaceback Active o wartości 48 100,00 zł brutto.

³⁵ Faktury VAT: nr FV/AN/548/17 na kwotę 91 900,00 zł brutto oraz nr FV/AN/547/17 na kwotę 48 100,00 zł brutto, wystawione w dniu 22 grudnia 2017 r. i opłacone przelewem w dniu 28 grudnia 2017 r.

³⁶ Rozkaz Komendanta NoOSG nr 16 z dnia 23 stycznia 2018 r.

³⁷ Faktura VAT nr 04/07/2018 wystawiona w dniu 30 lipca 2018 r. na kwotę 110 700,00 zł brutto, opłacona przelewem w dniu 13 sierpnia 2018 r.

³⁸ Faktury VAT: nr 03/12/2017 na kwotę 98 900,00 zł brutto oraz nr 05/12/2017 na kwotę 1 100,00 zł brutto, wystawione odpowiednio 8 i 12 grudnia 2017 r. opłacone przelewem odpowiednio 15 i 18 grudnia 2017 r.

Ponadto system ma zapewnić możliwość dozoru, detekcję osób na podstawie przepustek lub kodu PIN oraz rejestrację pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 752-755, 758-765, 772-776, 837-839)

W dniu 27 października 2017 r. odstąpiono³⁹ od umowy nr 103/N/2017 na wykonanie zadania „Wykonanie zasilania rezerwowego budynku nr 1 w PSG w Tuplicach”. Na dzień odstąpienia, tj. trzy dni przed wyznaczonym terminem (31 października 2017 r.) wykonania robót budowlanych będących przedmiotem umowy, pomimo wezwań wykonawcy, nie wykonał on lub wykonał nienależycie podstawowe obowiązki umowne niezbędne do prawidłowego i terminowego wykonania robót budowlanych. W szczególności wykonawca z dwutygodniowym opóźnieniem wykonał oraz uzgodnił projekt koncepcyjny dla zadania oraz do dnia odstąpienia od umowy, nie przekazał dokumentacji projektowej wraz ze wszelkimi uzgodnieniami umożliwiającymi zgłoszenie robót lub wystąpienie z wnioskiem o pozwolenie na budowę, nie przekazał specyfikacji wykonania i odbioru robót, a także pozostałych opracowań związanych bezpośrednio z prowadzeniem robót, nie dostarczył ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę lub informacji o braku zastrzeżeń w zakresie złożonego zgłoszenia robót. Z powodu przedmiotowego odstąpienia od umowy naliczono karę umowną⁴⁰ w wysokości 20 000,00 zł. W związku z tym, że wykonawca nie dokonał wpłaty kary umownej, kwotę 10 000,00 zł odzyskano⁴¹ na podstawie ubezpieczeniowej gwarancji⁴² należytego wykonania kontraktu i usunięcia wad i usterek, natomiast na pozostałe 10 000,00 zł złożono dnia 11 lipca 2018 r. pozew sądowy o zapłatę do Sądu Rejonowego w Krośnie Odrzańskim.

(dowód: akta kontroli str. 685-699)

Zadanie „Wykonanie zasilania rezerwowego w m. Tuplice”, zgodnie z umową nr 067/N/2018, przebiegało w systemie „zaprojektuj i wybuduj” z umownym terminem realizacji zadania do dnia 31 sierpnia 2018 r. Wykonawca w piśmie z dnia 23 sierpnia 2017 r. wyjaśnił, że ze względu na nowe okoliczności⁴³ nieznanne na etapie składania oferty, przewiduje wydłużenie terminu realizacji zadania oraz deklaruje jego wykonanie do dnia 31 października 2018 r. Decyzja zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenia na budowę dla zadania została wydana dnia 18 października 2018 r. W dniu 24 października 2018 r. miało miejsce przekazanie placu budowy wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 547-560, 843-848)

W dniu 31 sierpnia 2018 r. odstąpiono⁴⁴ od umowy nr 076/N/2018 na wykonanie dokumentacji projektowej i kosztorysowej zadania „Budowa garaży i przebudowa części PSG w m. Gorzów Wielkopolski”. Na dzień odstąpienia, tj. dwa miesiące przed wyznaczonym terminem (30 października 2018 r.) wykonania dokumentacji będących przedmiotem umowy, pomimo wezwań kierowanych do wykonawcy, nie wykonał on lub wykonał nienależycie podstawowe obowiązki umowne niezbędne do prawidłowego i terminowego wykonania zadania. W szczególności wykonawca nie

³⁹ Oświadczenie Komendanta NoOSG o odstąpieniu od umowy (znak: NO-TZ/55129/17).

⁴⁰ Zgodnie z §10 umowy na wykonanie zadania, kara umowna za odstąpienie od umowy z przyczyn, za które odpowiadał wykonawca, wynosiła 20% wynagrodzenia brutto.

⁴¹ Wpływ na rachunek bankowy w dniu 3 stycznia 2018 r.

⁴² Ubezpieczenie nr 32GJ23/17/00101 wystawione w dniu 7 lipca 2017 r. przez InterRisk TU S.A. Vienna Insurance Group.

⁴³ Zdaniem wykonawcy, wydłużenie procedury uzyskania pozwolenia na budowę dla zadania wynikało z faktu, że obiekt PSG w Tuplicach umiejscowiony jest na terenie Parku Krajobrazowego Łuk Mużakowa i w związku z tym procedura uzyskania pozwolenia na budowę wymagała dodatkowego uzgodnienia z Regionalną Dyrekcją Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim. Ponadto obiekt podlega w całości pod ochronę Lubuskiego Konserwatora Zabytków co także powodowało dodatkowe uzgodnienia na etapie uzyskania pozwolenia na budowę.

⁴⁴ Oświadczenie Komendanta NoOSG o odstąpieniu od umowy (znak: NO-TZ/4587/18).

przekazał do dnia odstąpienia od umowy dokumentacji projektowej, tj. wielobranżowego projektu budowlanego wraz z wszelkimi uzgodnieniami umożliwiającymi zgłoszenie robót lub wystąpienie z wnioskiem o pozwolenie na budowę, który to projekt miał zostać przekazany w terminie 90 dni kalendarzowych od daty podpisania umowy, tj. do dnia 8 lipca 2018 r. W związku z przedmiotowym odstąpieniem od umowy naliczono karę umowną⁴⁵ w wysokości 1 380,00 zł i w dniu 9 października 2018 r. wezwano wykonawcę do zapłaty. Do dnia zakończenia kontroli wykonawca nie dokonał wpłaty kary umownej.

(dowód: akta kontroli str. 825-829, 869-870)

2.6. Na etapie projektu planu wydatków budżetowych NoOSG na rok 2017 i 2018 określono⁴⁶ limity wydatków m.in. w ramach inwestycji budowlanych, z podziałem na zadania od 1 stycznia 2017 r., planowanych do sfinansowania z *Programu modernizacji*. Na podstawie Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych⁴⁷, projekt planu stanowił podstawę gospodarki finansowej jednostki do dnia opracowania planu finansowego. Określono⁴⁸ następnie plany finansowe na rok 2017 i na rok 2018, w ramach których zostały ujęte środki finansowe na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych planowanych do sfinansowania z *Programu modernizacji* w łącznej kwocie odpowiednio 134 000,00 zł i 352 000,00 zł.

W związku z korektą budżetu SG w 2017 r. i 2018 r. określono⁴⁹ korektę planów finansowych NoOSG na rok 2017 i 2018; zwiększono środki finansowe na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych *Programu modernizacji*, które ostatecznie wyniosły odpowiednio 227 482,00 zł i 424 792,00 zł. Jak wskazał Komendant NoOSG, finansowanie zadań realizowanych w ramach *Programu modernizacji* było płynne.

Ponadto, w wyniku wygenerowania środków finansowych w ramach *Programu modernizacji*, Zastępca Komendanta Głównego Straży Granicznej wyraził⁵⁰ zgodę na dokonanie zakupu w 2017 r. przez NoOSG dwóch samochodów patrolowych, za łączną kwotę 140 000,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 62-79, 120-121, 181-182, 221-227, 777-778)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez NoOSG zakupów i inwestycji objętych *Programem modernizacji*.

3. Działania w zakresie poprawy systemów wynagradzania funkcjonariuszy i pracowników

Opis stanu
faktycznego

3.1. Sposób rozdysponowania środków na podwyżki dla funkcjonariuszy i pracowników został ustalony na szczeblu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w uzgodnieniu z organizacjami związkowymi, a przekazany przez

⁴⁵ Zgodnie z § 12 umowy na wykonanie zadania, kara umowna za odstąpienie od umowy z przyczyn za które odpowiadał wykonawca, wynosiła 20% wynagrodzenia brutto.

⁴⁶ Pisma z dnia 30 listopada 2016 r. (znak: KG-FI-2052/16) dotyczące projektu planu dochodów i wydatków budżetowych na 2017 r. oraz z dnia 30 listopada 2017 r. (znak: KG-FI-1967/17) – projekt planu na 2018 r.

⁴⁷ Dz. U. z 2018 r., poz. 1394.

⁴⁸ Pisma z dnia 27 stycznia 2017 r. (znak: KG-FI-77/17) dotyczące planu dochodów i wydatków budżetowych NoOSG na 2017 r. oraz z dnia 9 lutego 2018 r. (znak: KG-FI-WB-163/18) – plan na 2018 r.

⁴⁹ W szczególności pisma z dnia 28 kwietnia 2017 r. (znak: KG-FI-562/17) dotyczące korekty planu NoOSG na 2017 r. (zwiększenie wydatków inwestycyjnych o 120 558,00 zł) oraz z dnia 14 maja 2018 r. (znak: KG-FI-WB-866/18) – korekta planu na 2018 r. (zwiększenie wydatków inwestycyjnych o 72 792,00 zł). Ponadto w ostatecznym planie wydatków NoOSG na 2017 r. uwzględniono oszczędności wygenerowane po przeprowadzonych postępowaniach i podpisaniu umów z wykonawcami.

⁵⁰ Pismo z dnia 8 grudnia 2017 r. (znak: KG-TZ-1903/III/17).

Komendanta Głównego Straży Granicznej do realizacji. Komendant NoOSG podjął działania jak niżej, mające na celu wykonanie poleceń w celu dokonania podwyżek.

1) W odniesieniu do funkcjonariuszy zasady podziału średniej kwoty podwyżki w wysokości 253 zł zostały określone⁵¹ przez Komendanta Głównego Straży Granicznej. Na kwotę podwyżki składać się miał obligatoryjny wzrost uposażenia zasadniczego o kwotę 200 zł. Podstawą prawną do naliczenia wyższego uposażenia było rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 lutego 2017 r. *zmieniające rozporządzenie w sprawie uposażenia zasadniczego oraz dodatków do uposażenia funkcjonariuszy Straży Granicznej*⁵². Skutkiem wzrostu uposażenia zasadniczego był wzrost dodatku za wysługę lat szacowany na około 30 zł, tj. 15%.

Pozostała kwota podwyżki w wysokości 23 zł przeznaczona była na stałe podwyższenie dodatku funkcyjnego i służbowego dla funkcjonariuszy szczególnie zaangażowanych w pełnienie obowiązków służbowych. W tym celu decyzją nr 29 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 16 lutego 2017 r. zmianie uległa decyzja nr 206 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 29 września 2014 r. w sprawie wydatków na dodatki funkcyjne i dodatki służbowe funkcjonariuszy pełniących służbę w Biurze Spraw Wewnętrznych, Straży Granicznej, oddziałach Straży Granicznej, ośrodkach szkolenia Straży Granicznej i ośrodkach Straży Granicznej⁵³. Zmiana ta pozwoliła na zwiększenie limitu na dodatki funkcyjne i służbowe o kwotę wynikającą z iloczynu liczby funkcjonariuszy objętych limitem i kwoty 23 zł.

2) W odniesieniu do pracowników cywilnych zasady podziału średniej kwoty podwyżki w wysokości 250 zł zostały określone⁵⁴ przez Komendanta Głównego Straży Granicznej. Z kwoty 250 zł została wyłączona średnia kwota 12 zł, którą przeznaczono na wzrost funduszu na nagrody uznaniowe oraz na nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne oraz ekwiwalenty za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe. Na sfinansowanie wzrostu wynagrodzenia została przeznaczona kwota 238 zł stanowiąca efekt wszystkich składników stałych wynagrodzenia takich jak: wynagrodzenie zasadnicze, premia, dodatek za wysługę lat, dodatek funkcyjny. Z kwoty podwyżki została wyodrębniona kwota obligatoryjna w wysokości 215 zł oraz kwota uznaniowa w wysokości 23 zł. W ramach uznaniowego podwyższenia należało preferować pracowników zatrudnionych na stanowiskach o najwyższej fluktuacji, specjalistów o wysokich kwalifikacjach i umiejętnościach oraz mieć na względzie wyrównywanie dysproporcji wynagrodzeń na podobnych stanowiskach. Stosując się do zasad określonych w powołanym piśmie Komendanta Głównego Straży Granicznej, Główny Księgowy NoOSG w porozumieniu z Komendantem NoOSG, po przeanalizowaniu sytuacji kadrowej oraz wysokości wynagrodzeń pracowników NoOSG, opracowali szczegółowe zasady podziału podwyżek wynagrodzenia, które pozwoliły na przygotowanie niezbędnych do wypłaty dokumentów oraz samą wypłatę. Zasady te zostały opisane w notatce⁵⁵ służbowej zaakceptowanej przez Komendanta NoOSG oraz Przewodniczącą Zarządu Zakładowego ZPP MSWiAP⁵⁶ w NoOSG.

(dowód: akta kontroli str. 42-43, 80-89)

3.2. Kwoty na podwyżki, zarówno dla funkcjonariuszy jak i pracowników cywilnych zatrudnionych w NoOSG, wyliczono w NoOSG wykorzystując informatyczny

⁵¹ Pismo z dnia 16 lutego 2017 r.

⁵² Dz.U. poz. 251.

⁵³ Dz. Urz. KGSG z 2014 r. poz.109, ze zm.

⁵⁴ Pismo z dnia 15 lutego 2017 r. (znak: KG-FI-287/17).

⁵⁵ Notatka służbowa z dnia 20 lutego 2017 r. dotycząca ustalania zasad podwyższania wynagrodzeń dla pracowników cywilnych.

⁵⁶ Związek Zawodowy Pracowników MSWiAP.

program płacowo-kadrowy funkcjonujący w całej Straży Granicznej, ale administrowany odrębnie (lokalnie) w poszczególnych oddziałach formacji.

1) W odniesieniu do funkcjonariuszy podwyższenie uposażenia nie odbywało się w oparciu o wykaz indywidualnych podwyżek. Zmiana przepisów regulujących wysokość uposażenia pozwoliła na aktualizację w informatycznym systemie kadrowo-płacowym tabeli grup uposażenia zasadniczego, co umożliwiło automatyczne naliczenie nowego uposażenia z nową wysokością dodatku za wysługę lat. W celu ustalenia ostatecznego wzrostu uposażenia dla funkcjonariuszy za miesiąc marzec 2017 r. zostały przyjęte następujące założenia:

- kwota podwyżki na liście płac za miesiąc styczeń i luty wyodrębniona osobnymi składnikami uposażenia (płaca zasadnicza oraz wysługa) wraz z dodatkami przyznanymi na stałe została podzielona na 2 (m-ce),
- kwota za miesiąc marzec obejmowała kwotę ustaloną jak powyżej uwzględniając fluktuację funkcjonariuszy (kalkulacje imienne podwyżki dla funkcjonariuszy, którzy odeszli ze służby /kwoty na minus/ oraz dla funkcjonariuszy, którzy zostali przyjęci do służby /kwoty na plus/).

Stosując powyższe założenia środki przeznaczone na podwyżki uposażenia funkcjonariuszy stanowiły w miesiącu marcu 2017 r. kwotę 321 604,00 zł dla 1 282 funkcjonariuszy, oraz średnio 250,86 zł w przeliczeniu na jednego funkcjonariusza. Ostatecznie w odniesieniu do funkcjonariuszy w 2017 r. oraz w I połowie 2018 r. na podwyżki ze środków *Programu modernizacji* zostało przeznaczone w NoOSG odpowiednio 4 060 600,00 zł i 1 916 580,00 zł.

2) W odniesieniu do pracowników cywilnych nowe wynagrodzenie zostało ustalone na podstawie szczegółowego wykazu podwyżek dla poszczególnych pracowników, zatwierdzonego przez Komendanta NoOSG. Kwoty wynagrodzenia zasadniczego zostały wprowadzone do informatycznego systemu płacowo-kadrowego, co pozwoliło na wypłatę wynagrodzenia według nowych stawek, które w swojej wysokości zawierały również kwotę podwyżki. Pełna miesięczna kwota pierwszej podwyżki wynagrodzenia wynikająca z arkusza w korpusie Służby Cywilnej wyniosła 40 528,24 zł (w tym kwota 67,46 zł wynikająca z zapewnienia pracownikom minimalnego wynagrodzenia) dla 170,50 etatów w przeliczeniu na pełen wymiar czasu pracy. W pozostałych grupach pracowniczych, tj. u pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania oraz służby zdrowia na pierwszą podwyżkę zgodnie z arkuszem przeznaczono kwotę 35 639,38 zł (w tym kwota 1 261,45 zł wynikająca z zapewnienia pracownikom minimalnego wynagrodzenia) dla 149,75 etatów w przeliczeniu na pełen wymiar czasu pracy.

Ostatecznie w odniesieniu do pracowników cywilnych w 2017 r. oraz w I połowie 2018 r. na podwyżki ze środków *Programu modernizacji* zostało przeznaczone w NoOSG: w korpusie Służby Cywilnej odpowiednio 517 477,00 zł i 249 656,26 zł, w pozostałych grupach pracowników – odpowiednio 463 759,00 zł i 223 367,61 zł.

(dowód: akta kontroli str. 43-44, 87-104, 163-166, 928-936)

3.3. NoOSG brał udział w podziale środków finansowych przeznaczonych na wzrost dodatków funkcyjnych i służbowych funkcjonariuszy. W celu rozdysponowania kwot na dodatki dla funkcjonariuszy, Komendant NoOSG przekazał⁵⁷ do komendantów jednostek organizacyjnych oraz kierowników komórek organizacyjnych komendy NoOSG telegramy informujące o kwocie dodatków oraz szczegółowych zasadach ich podziału. Przy przyznawaniu podwyżki dodatku służbowego lub funkcyjnego, zgodnych z zasadami określonymi przez Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendant NoOSG polecił, żeby:

⁵⁷ Pismo z dnia 17 lutego 2017 r. (znak: NO-FI/53/II/17).

- w pierwszej kolejności zabezpieczyć wzrost dodatków co najmniej do kwoty minimalnej wynikającej z 10% podstawy naliczania,
- przyznaniem dodatku funkcyjnego i dodatku służbowego objąć co najmniej 50% i nie więcej niż 60% stanu osobowego funkcjonariuszy,
- minimalna kwota wzrostu dodatków nie powinna być mniejsza niż 20 zł i większa niż 60 zł,
- przyznaniem dodatków w głównej mierze powinni zostać objęci funkcjonariusze pełniący służbę na stanowiskach wykonawczych włącznie z kierownikami zmian, zespołów, sekcji i grup.

Kwoty do podziału na stałe (miesięczne limity) zostały ustalone według iloczynu aktualnej liczby podległych funkcjonariuszy i kwoty 23 zł. Podział środków na dodatki funkcyjne i służbowe uzyskały akceptację Zarządu Oddziałowego NSZZ FSG przy NoOSG.

W odniesieniu do pracowników w podwyżce wynagrodzenia zostały uwzględnione wyłącznie stałe dodatki.

Wypłata uposażenia dla funkcjonariuszy według nowych stawek nastąpiła w dniu 1 marca 2017 r. z wyrównaniem za styczeń i luty 2017 r. Wypłata podwyższonego wynagrodzenia dla pracowników nastąpiła w dniu 28 lutego 2018 r., tj. w dniu wypłaty wynagrodzenia za miesiąc luty 2017 r., łącznie z wyrównaniem podwyżki wynagrodzenia za styczeń 2017 r.

Ponadto Komendant NoOSG otrzymał⁵⁸ środki finansowe na zwiększenie dodatków funkcyjnych i służbowych funkcjonariuszy, w łącznej wysokości 235 688,00 zł, na okresowe podwyższenie tych dodatków w miesiącu listopadzie i grudniu 2017 r. Podwyższeniem⁵⁹ zostało objętych 60% stanu osobowego funkcjonariuszy, którzy byli szczególnie zaangażowani w wykonywanie obowiązków służbowych i byli zaszeregowani głównie⁶⁰ do niższych grup uposażenia zasadniczego (02-04), w szczególności w placówkach SG (83% łącznej kwoty przeznaczonej na zwiększenie dodatków).

(dowód: akta kontroli str. 44-45, 80-84, 105-107)

3.4. W ramach Programu modernizacji Komendant NoOSG otrzymał środki finansowe przeznaczone na nagrody uznaniowe dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych zatrudnionych w NoOSG.

1) W odniesieniu do funkcjonariuszy w 2017 r. oraz w I połowie 2018 r. kwota przyznanych i wypłaconych nagród uznaniowych wyniosła odpowiednio 108 711,00 zł i 94 355,00 zł⁶¹. Kwoty wypłacone na nagrody dla funkcjonariuszy w ramach Programu modernizacji, zarówno w 2017 r. jak i w I półroczu 2018 r. były ewidencjonowane oddzielnie, ale podczas podziału środków na nagrody zwiększały całkowity fundusz przeznaczony na nagrody dla funkcjonariuszy. Limity na nagrody dla funkcjonariuszy w 2017 r. i I połowie 2018 r. były przydzielane na poszczególne kwartały. Limity otrzymywali wszyscy Komendanci placówek NoOSG oraz komórki organizacyjnych Komendy NoOSG. Nagrody nie miały powszechnego charakteru i były wypłacane przy uwzględnieniu aspektów motywacyjnych. Jak wskazał Komendant NoOSG, nagrody wypłacano na bieżąco po zaistnieniu przesłanek przemawiających za ich przyznaniem oraz przy uwzględnieniu opinii okresowej odzwierciedlającej kompetencje, trudność i złożoność realizowanych przez

⁵⁸ Pismo Dyrektora Biura Finansów KGSG z dnia 10 października 2017 r. (znak: KG-FI-WB-1825/2017).

⁵⁹ Dodatek służbowy mógł być podwyższony do 50% podstawy naliczania, natomiast dodatek funkcyjny – do 70% podstawy naliczania.

⁶⁰ 70% wniosków miały stanowić wnioski funkcjonariuszy zaszeregowanych do grup uposażenia zasadniczego 02-04, a pozostałe grupy – 30%.

⁶¹ W kwocie wypłaconych nagród, odpowiednio 40 267,73 zł i 17 575,00 zł, było przeznaczone na nagrody dla funkcjonariuszy zastępujących funkcjonariuszy przebywających na zwolnieniach lekarskich.

funkcjonariuszy zadań, a także stopień ich odpowiedzialności za powierzone obowiązki.

2) W odniesieniu do pracowników cywilnych w 2017 r. oraz w I połowie 2018 r. na nagrody uznaniowe zostało przeznaczone w NoOSG: w korpusie Służby Cywilnej odpowiednio 14 852,00 zł i 13 835,00 zł, w pozostałych grupach pracowników – odpowiednio 13 314,00 zł i 12 750,00 zł. Kwoty otrzymane na wypłatę nagród dla pracowników, podobnie jak w przypadku funkcjonariuszy, były oddzielnie ewidencjonowane, ale podczas podziału środków na nagrody zwiększały całkowity fundusz nagród uznaniowych. Środki na nagrody były rozdzielane proporcjonalnie do dyspozycji komendantów placówek NoOSG oraz kierowników komórek organizacyjnych Komendy NoOSG na poszczególne kwartały. Nagrody były wypłacane przy uwzględnieniu aspektów motywacyjnych. Jak wskazał Komendant NoOSG, nagrody dla pracowników były przyznawane z chwilą zaistnienia przesłanek przemawiających za ich przyznaniem, przy uwzględnieniu kompetencji, trudności i złożoności realizowanych przez pracowników zadań oraz ich zaangażowania w wykonywanie obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 45, 108-119, 927-936)

3.5. Na koniec 2016 r. ilość wakatów na stanowiskach funkcjonariuszy, bez uwzględnienia kursantów oraz funkcjonariuszy oddelegowanych poza NoOSG i funkcjonariuszy będących w dyspozycji Komendanta NoOSG, wynosiła 142 wakatów. Liczba ta zwiększyła się na koniec 2017 r. i koniec I połowy 2018 r. odpowiednio do 195 i 224 wakatów⁶².

Na koniec 2016 r. w Komendzie NoOSG obsadzonych było 84,9% stanowisk etatowych funkcjonariuszy, a w placówkach NoOSG 91,8% takich stanowisk. W okresie kontrolowanym stosunek ten zmniejszył się na koniec 2017 r. odpowiednio do wartości 80,8% i 88,2%, natomiast na koniec I połowy 2018 r. odpowiednio do 79,2% i 86,0%.

W odniesieniu do pracowników cywilnych pracujących w NoOSG, liczba wakatów na koniec 2016 r. wyniosła 104,5 etatu (zajętych było 73,9% cywilnych stanowisk etatowych w Komendzie NoOSG i 51,8% - w placówkach NoOSG) zwiększając się do 106,5 etatu na koniec 2017 r. (zajętych 68,8% stanowisk w Komendzie NoOSG i 52,3% w placówkach NoOSG), a na koniec I połowy 2018 r. wynosiła 105,5 etaty (zajętych 68,8% stanowisk w Komendzie NoOSG i 53,9% w placówkach NoOSG).

Jak wskazał Komendant NoOSG, zmiany stanu zatrudnienia funkcjonariuszy i pracowników cywilnych spowodowane są głównie odejściem pracowników i funkcjonariuszy na emeryturę, a także tendencją spadkową ilości kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby/pracy w NoOSG. Powyższe wynikało z niskiej konkurencyjności oferty Straży Granicznej na lokalnym rynku pracy, jaka ma miejsce na terenie służbowej odpowiedzialności NoOSG.

(dowód: akta kontroli str. 45-46, 409-411)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania NoOSG w zakresie realizacji podwyżek wynagrodzeń dla funkcjonariuszy i pracowników.

4. Osiągnięcie celów Programu modernizacji

Opis stanu
faktycznego

4.1. Środki z Programu modernizacji w części przyznanej na 2017 r. na wydatki majątkowe, w łącznej kwocie 227 482,00. zł, zostały przez NoOSG w pełni

⁶² Uwzględniając kursantów oraz funkcjonariuszy oddelegowanych poza NoOSG i będących w dyspozycji Komendanta NoOSG, ilość wakatów zwiększyła się z 137 na koniec 2016 r. do 146 na koniec 2017 r. i 175 na koniec I połowy 2018 r.

wykorzystane, głównie na przebudowę systemu wentylacji mechanicznej strzelnicy w m. Krosno Odrzańskie (111 000,00 zł) oraz przygotowaniem dwóch inwestycji w postaci zakupu i dostawy urządzeń kontroli dostępu i systemu sygnalizacji (100 000,00 zł) dla zadania „Budowa systemu kontroli dostępu i sygnalizacji alarmowej w m. Krosno Odrzańskie” oraz dostawę materiałów budowlanych i elementów ogrodzenia (16 482,00 zł) dla zadania „Budowa ogrodzenia budynku nr 11 w m. Kłodzko”.

Plan wydatków majątkowych ze środków *Programu modernizacji* na 2018 r. (według stanu na 30 czerwca 2018 r.) przewidywał wydatkowanie kwoty 424 792,00 zł z przeznaczeniem na realizację sześciu zadań inwestycyjnych. Plan ten do końca I połowy 2018 r. został wykonany w 30,0% w związku z realizacją dwóch zadań, tj. „Przebudowa pomieszczeń w budynku nr 1 w PSG Wrocław-Strachowice dla potrzeb osób niepełnosprawnych” (16 482,00 zł) oraz „Budowa systemu kontroli dostępu i sygnalizacji alarmowej w m. Krosno Odrzańskie” (110 700,00 zł)⁶³.

(dowód: akta kontroli str. 120-121, 140, 151-156, 182, 709-712)

Według stanu na koniec 2017 r., w porównaniu do końca 2016 r., przeciętne uposażenie funkcjonariuszy wzrosło o 4,9% (z 4 420,94 zł do 4 636,44 zł). Największy wzrost uposażeń dotyczył funkcjonariuszy (kursantów) zatrudnionych w randze szeregowego Straży Granicznej (wzrost o 10,9%), najmniejszy zaś na stanowisku Głównego Księgowego (o 1,3%) i Zastępcy Komendanta NoOSG (o 2,3%).

W analogicznym okresie średnie wynagrodzenie pracowników cywilnych NoOSG wzrosło o 10,5% (z 2 492,50 zł do 2 973,89 zł), przy czym wzrost ten wśród pracowników korpusu Służby Cywilnej wyniósł 10,0% (z 2 632,23 zł do 3 133,13 zł), natomiast wśród pozostałych pracowników cywilnych 11,2% (z 2 332,23 zł do 2 798,05 zł).

(dowód: akta kontroli str. 163-166)

W 2017 r. w ramach *Programu modernizacji* zakupiono w NoOSG dwa samochody patrolowe, które wraz z pojazdami otrzymanymi w ramach tzw. zaopatrzenia centralnego, sfinansowanego środkami *Programu modernizacji* (siedem samochodów patrolowych, cztery samochody terenowe oraz cztery mikrobusy) przyczyniły⁶⁴ się do wzrostu wskaźnika ukończenia w sprzęt transportowy z 90,5% na koniec 2016 r. do 93,9% na koniec I połowy 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 167-168, 874-875)

4.2. W NoOSG posiadane środki finansowe przeznaczone na realizację inwestycji i zakupów w ramach *Programu modernizacji* nie zostały przeniesione do wydatków niewygasających z końcem 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 182)

4.3. W ocenie Komendanta NoOSG, w przypadku zrealizowanych w NoOSG w 2017 r i w I połowie 2018 r. zadań inwestycyjnych, cel *Programu modernizacji* jakim było stworzenie warunków sprzyjających realizacji ustawowych zadań Straży Granicznej przez modernizację infrastruktury, został osiągnięty – nastąpiła poprawa m.in. warunków służby i pracy a także bezpieczeństwa i higieny pracy oraz służby. Ponadto obiekty spełniają oczekiwania obywateli.

W zakresie wzmocnienia motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy Komendant NoOSG wskazał, że pomimo rozdysponowania środków na ten cel ze środków *Programu modernizacji*, tj. na obligatoryjny wzrost uposażenia

⁶³ Pierwotnie planowano wydatkować na to zadanie 113 518,00 zł. W wyniku przeprowadzonego postępowania i podpisania umowy z wykonawcą, wygenerowano oszczędności w wysokości 2 818,00 zł.

⁶⁴ Uwzględniaj pojazdy zakupione z innych źródeł niż środki *Programu modernizacji* oraz sprzęt transportowy wycofany z eksploatacji.

zasadniczego oraz dodatków funkcyjnego i służbowego, wysokość uposażeń dla funkcjonariuszy w aktualnej sytuacji rynkowej niskiego bezrobocia i wciąż rosnących wynagrodzeń na rynku zewnętrznym, wpływa zarówno na wciąż spadający brak zainteresowania⁶⁵ kandydatów wstępujących w szeregi służb mundurowych, jak i na decyzję o odejściu⁶⁶ ze służby.

W zakresie procesu zwiększenia konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych Komendant NoOSG wskazał, że pomimo rozdysponowania przyznanego środków na podwyżki, coroczne zwiększanie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, bez zapewnienia odczuwalnego wzrostu wynagrodzenia zasadniczego pozostałych pracowników wpływa negatywnie na funkcjonującą w NoOSG siatkę płac, gdzie różnice pomiędzy wynagrodzeniami na stanowiskach najniższych, a wynagrodzeniem pracowników zatrudnionych na stanowiskach wyższych zmniejszają się każdego roku. Ponadto zdaniem Komendanta NoOSG, realnym problemem w NoOSG stało się pozyskanie nowych, wykwalifikowanych i cenionych pracowników ponieważ kandydatom do pracy nie można proponować wynagrodzenia na poziomie wyższym od otrzymanego przez pracowników zatrudnionych w NoOSG na porównywalnych stanowiskach ze względu na możliwość narażenia się na zarzut naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu. W efekcie powyższego, proponowane kandydatom do pracy w NoOSG wynagrodzenia oraz zmian, jakie dokonały się w ostatnim czasie na rynku pracy, spadła średnia liczba kandydatów ubiegających⁶⁷ się o pracę w NoOSG.

(dowód: akta kontroli str. 182-184)

Powyższej sytuacji nie poprawiły działania, jakie w okresie objętym kontrolą podejmowano w NoOSG w celu zwiększenia zainteresowania i liczby kandydatów ubiegających się o służbę i pracę w NoOSG, między innymi poprzez:

- udział NoOSG w targach pracy organizowanych na terenie służbowej odpowiedzialności NoOSG;
- wystawianie stoisk promujących NoOSG, w trakcie różnych uroczystości oraz obchodów świąt organizowanych przez jednostki samorządowe oraz inne organizacje, na którym między innymi udzielano informacji o prowadzonym naborze do służby w NoOSG;
- promowanie służby w Straży Granicznej wśród potencjalnych abiturientów klas mundurowych szkół średnich;
- rozpowszechnianie informacji dotyczących naboru do służby w NoOSG w szkołach średnich posiadających klasy mundurowe i uczelniach wyższych kształcących w zakresie bezpieczeństwa;
- przekazywanie informacji dotyczących naboru do służby w NoOSG podczas wystąpień przedstawicieli NoOSG w lokalnych mediach;
- prowadzenie korespondencji w zakresie prowadzonych naborów ze stosownymi powiatowymi urzędami pracy;
- umieszczenie informacji w sprawie prowadzonych naborów do służb/pracy na stronie internetowej NoOSG oraz w Biuletynu Informacji Publicznej NoOSG;
- umieszczenie przed głównym wejściem do komendy NoOSG billboardu promującego służbę w NoOSG.

(dowód: akta kontroli str. 409, 412-430)

⁶⁵ W 2015 r. przyjęto niezbędne dokumenty od 478 kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w NoOSG; w 2016 r. przyjęto niezbędne dokumenty od 175 kandydatów (dokumenty przyjmowano od października 2017 r.), natomiast w 2017 r. przyjęto dokumenty od 250 kandydatów. W 2018 r. tendencja zniżkowa wśród kandydatów do służby utrzymywała się - do 24 sierpnia 2018 r. przyjęto 105 podań.

⁶⁶ Ilości funkcjonariuszy odchodzących ze służby w NoOSG to: w 2016 r. - 41 osób, w 2017 r. - 55 osób, natomiast w I połowie 2018 r. - 46 osób.

⁶⁷ W NoOSG w 2015 r. przeprowadzono 29 naborów na wolne stanowiska pracy, w których złożono 316 ofert od potencjalnych chętnych. W latach 2016-2017 i w 2018 r. (stan na dzień 24 sierpnia) przeprowadzono odpowiednio 28, 46, 41 postępowań, gdzie złożono odpowiednio 195, 162 i 109 ofert pracy.

4.4. Komendant NoOSG nie sformułował wniosków co do dalszej realizacji *Programu modernizacji*.

(dowód: akta kontroli str. 184)

4.5. Nie zlecono i nie przeprowadzono badań ewaluacyjnych dla oceny osiągania celów *Programu modernizacji*. Formalnie nie przeprowadzono badań jakości zrealizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 184)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie osiąganie celów *Programu modernizacji* przez NoOSG.

5. Wpływ *Programu modernizacji* na realizację zadań finansowanych z bieżącego budżetu NoOSG

Opis stanu
faktycznego

5.1. W ustawie budżetowej na rok 2017 i rok 2018 NoOSG otrzymał na pozostałe wydatki bieżące kwotę odpowiednio 14 300 000,00 zł, w tym kwotę 550 000,00 zł na remonty nieruchomości oraz 12 714 000,00 zł, w tym kwotę 300 000,00 zł na remonty nieruchomości. W dniu 3 kwietnia 2018 r. dodatkowo zwiększono plan na 2018 r. na wydatki bieżące o kwotę 1 445 000,00 zł, w tym 320 000,00 zł z przeznaczeniem na remonty nieruchomości. W związku z powyższym otrzymane środki w ramach *Programu modernizacji* nie miały wpływu na plany finansowe na lata 2017 i 2018 w zakresie realizacji dotychczasowych zadań, w szczególności w zakresie remontów i utrzymania posiadanej infrastruktury i eksploatacji sprzętu w celu powstrzymania ich dekapitalizacji.

Planowane wydatki inwestycyjne na 2017 i 2018 r. obejmujące środki finansowe na realizację *Programu modernizacji*, w wysokości odpowiednio 254 558,00 zł i 424 792,00 zł stanowiły odpowiednio 100,0% i 76,5% wszystkich wydatków inwestycyjnych planowanych na konkretny rok budżetowy.

(dowód: akta kontroli str. 65-79, 184-185, 221-227, 937-944)

5.2. W zakresie realizacji przedsięwzięć przewidzianych w *Programie modernizacji* nie wdrożono nowych, odrębnych procedur. Zadania, w tym związane z remontem i utrzymaniem posiadanej infrastruktury oraz eksploatacją sprzętu, realizowano w oparciu o obowiązujące wytyczne do realizacji zadań w zakresie merytorycznej właściwości komórek organizacyjnych NoOSG.

(dowód: akta kontroli str. 185)

5.3. Jak wskazał Komendant NoOSG, ewentualna rezygnacja z jednostkowych przedsięwzięć ujętych w planach remontów na lata 2017-2018 nie była spowodowana brakiem środków. Na podstawie rejestru postępowań o udzielenie zamówień publicznych prowadzonych w NoOSG, przyczyną rezygnacji z zadań remontowych było unieważnienie postępowań na te zadania na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 *upzp* z uwagi na fakt, że nie złożono żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu lub na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 *upzp* ponieważ cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, którą zamierzano przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 185, 449-462, 937-944)

5.4. W przypadku zadań wszczętych i zakończonych w 2017 r. oraz w I połowie 2018 r., z uwagi na zbyt krótki czas, jaki upłynął od momentu przystąpienia do użytkowania nowo powstałej infrastruktury sfinansowanej ze środków *Programu modernizacji*, w NoOSG nie przeprowadzono zadań remontowych ww. infrastruktury oraz nie przeprowadzono analizy środków finansowych jakie wydatkowano

z rocznych budżetów jednostki na jej utrzymanie. Jak wskazał Komendant NoOSG, budowana w NoOSG infrastruktura techniczna, która jest finansowana ze środków *Programu modernizacji* jest ściśle powiązana z istniejącą infrastrukturą techniczną, która zlokalizowana jest w poszczególnych kompleksach zarówno Oddziału, jak i placówkach SG, przez co nie ma możliwości wyodrębnienia rzeczywistych kosztów utrzymania tej infrastruktury.

(dowód: akta kontroli str. 185)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wpływ *Programu modernizacji* na realizację zadań finansowanych z bieżącego budżetu NoOSG.

6. Nadzór nad realizacją *Programu modernizacji*

Opis stanu
faktycznego

6.1. Zgodnie z art. 69 ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁶⁸ zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki.

Na podstawie „*Oświadczenia cząstkowego o stanie kontroli zarządczej Komendanta NoOSG za rok 2017*” w NoOSG w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Oświadczenie powyższe opierało się na ocenie Komendanta NoOSG oraz informacjach dostępnych w czasie sporządzania oświadczenia pochodzących z: (1) monitoringu realizacji celów i zadań, (2) samooceny kontroli zarządczej przeprowadzonej z uwzględnieniem standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, (3) procedury zarządzania ryzykiem, (4) audytu wewnętrznego, (5) kontroli wewnętrznych, (6) kontroli zewnętrznych oraz (7) innych źródeł, tj. postępowań skargowych, czynności wyjaśniających w postępowaniach dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej.

(dowód: akta kontroli str. 259-262)

W okresie kontrolowanym funkcjonowanie kontroli zarządczej w NoOSG zapewniały określone działania zdefiniowane w decyzji⁶⁹ Komendanta NoOSG nr 91/17 z dnia 6 września 2017 r. w sprawie organizacji systemu kontroli zarządczej w NoOSG, która wprowadziła m.in. *Instrukcję planowania działalności w NoOSG* oraz *Politykę zarządzania ryzykiem w NoOSG*.

W przedmiotowej decyzji określone zostały zasady kontroli zarządczej w obszarach: środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja oraz monitorowanie i ocena; zdefiniowano właścicieli ryzyk, ustalono skale punktowe dla prawdopodobieństwa, skutku oraz istotności ryzyka, a także zakres i sposób postępowania ze zidentyfikowanym ryzykiem. Powyższe działania wspomagane były przez koordynatora ds. kontroli zarządczej, który został powołany przez Komendanta NoOSG decyzją nr 100/16 z dnia 28 września 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 229-258, 293-322)

Komendant NoOSG w dokumentach: *Plan działalności NoOSG na 2017 r.*⁷⁰ oraz *Plan działalności NoOSG na 2018 r.*⁷¹, opracowanych zgodnie z ww. *Instrukcją planowania działalności w NoOSG*, określał najważniejsze kierunki działania dla NoOSG. Cele ujęte w powyższych planach uwzględniały cele wyznaczone przez

⁶⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

⁶⁹ Decyzja ta z dniem podpisania przez Komendanta NoOSG unieważniła poprzednią decyzję nr 50/16 z dnia 1 czerwca 2016 r. w sprawie organizacji systemu kontroli zarządczej w NoOSG.

⁷⁰ Zatwierdzony dnia 30 grudnia 2016 r., zaktualizowany dnia 13 kwietnia 2017 r.

⁷¹ Zatwierdzony dnia 28 grudnia 2017 r., zaktualizowany dnia 14 marca 2018 r.

Komendanta Głównego Straży Granicznej i były skorelowane z budżetem zadaniowym uwzględniającym w całości środki na realizację *Programu modernizacji* w ramach określonego dla NoOSG planu wydatków na konkretny rok budżetowy. Wszystkie cele wskazane przez Komendanta NoOSG w *Planie działalności NoOSG na 2017 r.* zostały osiągnięte⁷².

(dowód: akta kontroli str. 70, 74, 243-246, 263-265, 298, 323-325)

Zgodnie z ww. *Polityką zarządzania ryzykiem w NoOSG* kierownicy jednostek i komórek organizacyjnych NoOSG do poszczególnych zadań (celów) ujętych w planach działalności NoOSG na poszczególne lata, dokonali kompleksowej analizy ryzyka poprzez ich identyfikację, ustalenie przyczyn występowania oraz wskazanie działań zaradczych w celu wyeliminowania lub zmniejszenia skutku wystąpienia ryzyka.

W wyniku tych działań zidentyfikowano 22 ryzyka, które mogły wystąpić podczas realizacji głównych zadań działalności NoOSG w 2017 r., oraz 26 takich ryzyk w 2018 r. Ze względu na iloczyn prawdopodobieństwa (skala 1-5) i skutku zmaterializowania (skala 1-5), żadne z ryzyk nie osiągnęło wyniku maksymalnego, mieszczącego się w przedziale 20-25 punktów.

(dowód: akta kontroli str. 247-258, 266-292, 326-356)

Ponadto w 2017 r. uaktualniono procedury wewnętrzne, które składały się na system kontroli zarządczej, wpływające na realizację *Programu modernizacji*, tj. wprowadzono do stosowania *Instrukcję Obiegu i Kontroli Dowodów Księgowych w NoOSG*⁷³, w której zostały ustalone rodzaje dowodów księgowych, uregulowane zasady m.in. wydawania, obiegu, zatwierdzania i przechowywania dowodów księgowych oraz określono niezbędne czynności kontrolne, do których zobowiązane zostały komórki organizacyjne i stanowiska pracy, uprawnione do przeprowadzania kontroli merytorycznej, formalnej i rachunkowej, ustalone w wykazie⁷⁴ osób upoważnionych do zatwierdzenia, akceptacji oraz sprawdzenia i podpisywania dowodów księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 357-404)

6.2. Realizacja przez NoOSG przedsięwzięć *Programu modernizacji* nie była przedmiotem kontroli (nadzoru) organów Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Departamentu Kontroli i Nadzoru, Biura Nadzoru Wewnętrznego), ani komórek właściwych w sprawach kontroli, nadzoru i audytu Komendy Głównej Straży Granicznej.

(dowód: akta kontroli str. 46, 307-315)

6.3. Podmioty realizujące nadzór Komendanta NoOSG nad *Programem modernizacji* nie formułowały wniosków i zaleceń w stosunku do NoOSG.

(dowód: akta kontroli str. 46)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie nadzór nad realizacją *Programu modernizacji*.

⁷² Na podstawie dokumentu Analizy stanu kontroli zarządczej w NoOSG za 2017 r. z dnia 23 lutego 2018 r.

⁷³ Wprowadzona do stosowania w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 1 do decyzji nr 106/17 Komendanta NoOSG z dnia 9 października 2017 r. – decyzja ta, z dniem podpisania przez Komendanta NoOSG, unieważniła poprzednią decyzję nr 277 z dnia 19 listopada 2013 r. w sprawie wprowadzenia do użytku służbowego instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych w NoOSG, wielokrotnie zmienianą i uaktualnianą.

⁷⁴ Załącznik do Instrukcji Obiegu i Kontroli Dowodów Księgowych w NoOSG.

IV. Wnioski

*Wnioski
pokontrolne*

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od formułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

Wrocław, dnia 30 listopada 2018 r.

Kontroler:

Mariusz Orawczak

Specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor



.....
podpis

R. Kłajński
KW

