



KPB.410.003.01.2018
Nr ewid. 18/2019/P/18/038/KPB

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA PROGRAMU MODERNIZACJI POLICJI,
STRAŻY GRANICZNEJ, PAŃSTWOWEJ STRAŻY POŻARNEJ
I SŁUŻBY OCHRONY PAŃSTWA W LATACH 2017–2020**

DEPARTAMENT PORZĄDKU
I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020

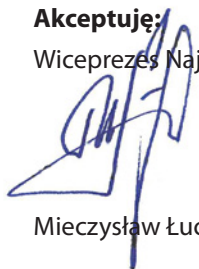
Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego



Marek Biernkowski

Akceptuję:

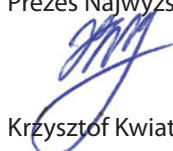
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Mieczysław Łuczak

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 14.06.2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	8
4. WNIOSKI.....	18
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	19
5.1. Założenia i cele Programu modernizacji	19
5.2. Zgodność działań realizowanych przez poszczególne służby z założeniami i celami Programu modernizacji.....	28
5.3. Realizacja zakupów i inwestycji.....	40
5.4. Realizacja Programu modernizacji w zakresie poprawy systemu motywacyjnego oraz atrakcyjności pracy w służbach.....	74
5.5. Osiąganie celów w zakresie modernizacji służb	97
5.6. Wpływ realizacji Programu modernizacji na zadania finansowane z bieżącego budżetu poszczególnych służb.....	109
5.7. Nadzór Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nad realizacją programu modernizacji	115
6. ZAŁĄCZNIKI	126
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	126
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	130
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	149
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	154
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	155
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	156

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

BLiI	Biuro Łączności i Informatyki;
BNW MSWiA	Biuro Nadzoru Wewnętrznego MSWiA;
BOR	Biuro Ochrony Rządu;
BSWP	Biuro Spraw Wewnętrznych Policji;
BSW SG	Biuro Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej;
KG PSP	Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej;
KGP	Komenda Główna Policji;
KG SG	Komenda Główna Straży Granicznej;
KSP	Komenda Stołeczna Policji;
KW PSP	Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej;
KWP	Komenda Wojewódzka Policji;
KIO	Krajowa Izba Odwoławcza;
MF	Ministerstwo Finansów;
MON	Ministerstwo Obrony Narodowej;
MRiF	Ministerstwo Rozwoju i Finansów;
MSW	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych;
Minister SWiA	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji;
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji;
MOSG	Morski Oddział Straży Granicznej;
NdOSG	Nadodrzański Oddział Straży Granicznej;
NwOSG	Nadwiślański Oddział Straży Granicznej;
PMP	Program Modernizacji Policji;
RCL	Rządowe Centrum Legislacji;
SOP	Służba Ochrony Państwa;
SIWZ	Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia;
ZLP	Zarząd Lotnictwa Policji;
Program modernizacji	program wprowadzony ustawą o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020” ¹ ;
dysponent ś.b.p.	dysponent środków budżetu państwa;
norma wyposażenia	określony przez właściwego przełożonego standard wyposażenia funkcjonariusza lub jednostki organizacyjnej w umundurowanie, przedmioty wyposażenia osobistego, sprzęt transportowy, uzbrojenia, biurowy bądź inny, najczęściej określony relatywnie, np. w stosunku do liczby funkcjonariuszy, mieszkańców, liczby podległych jednostek organizacyjnych, stanowiący podstawę do wyliczenia normatywu;
normatyw sprzętu	określona liczbowo ilość sprzętu (wyposażenia) należna funkcjonariuszowi, komórce bądź jednostce organizacyjnej, wyliczona przez właściwego kierownika jednostki organizacyjnej (komendanta) na podstawie normy.

¹ 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. z 2018 r. poz. 1828, ze zm.), zwane dalej odpowiednio: „ustawą modernizacyjną” oraz „Programem modernizacji” lub „Programem”. W nazwie uwzględniono zmianą wynikającą z art. 344 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 138, ze zm.), zwanej dalej „ustawą o SOP”.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa jest realizowany zgodnie z założeniami?

Pytanie definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy założenia Programu modernizacji zostały przygotowane w sposób rzetelny i celowy?
2. Czy zakres działań realizowanych przez poszczególne służby odpowiada założeniom i celom przyjętym w Programie?
3. Czy zakupy i inwestycje są realizowane zgodnie z przyjętymi harmonogramami?
4. Czy realizacja Programu w zakresie poprawy systemu motywacyjnego oraz atrakcyjności pracy w służbach przebiega zgodnie z przyjętymi założeniami i jakie osiągnięto w związku z tym efekty?
5. Czy osiągnięto cele w zakresie modernizacji służb określone w Programie?
6. Jaki wpływ miała realizacja Programu modernizacji na realizację zadań finansowanych z łąjącego budżetu poszczególnych służb?
7. Czy Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji prawidłowo sprawował nadzór nad realizacją Programu?

Zaobserwowany w 2016 r. przez MSWiA wzrost liczby zagrożeń dla bezpieczeństwa powszechnego spowodowany między innymi przez wzrost przestępczości, gwałtowne zjawiska atmosferyczne, rosnącą liczbę pojazdów na drogach, rozwój techniki i informatyki, napływanie imigrantów oraz zagrożenie terrorystyczne ze względu na udział Rzeczypospolitej Polskiej w misjach zagranicznych, spowodowały podjęcie przez rząd działań zmierzających do zapewnienia wzrostu skuteczności działań służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne.

W celu poprawy skuteczności i sprawności działania tych służb oraz stworzenia warunków sprzyjających realizacji ich ustawowych zadań, uchwalona została ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020”, zwanego dalej „Programem modernizacji”.

Program obejmuje modernizację infrastruktury, w tym budowę nowych obiektów, zakup sprzętu i wyposażenia, a także wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy oraz zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych wskazanych formacji.

Program jest finansowany z budżetu państwa: ze środków własnych formacji, jako tzw. wkład własny, oraz środków dodatkowych: rezerw celowych budżetu państwa i środków przekazanych z części 29 budżetu państwa. Na jego realizację przewidziano wydatkowanie w latach 2017–2020 kwoty 9 208 940 tys. zł².

Obecny Program modernizacji był poprzedzony Programem modernizacji zrealizowanym w latach 2007–2011. Jego celem było *stworzenie warunków do pełnej realizacji ustawowych zadań przez formacje ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (...) oraz istotną poprawę skuteczności działania tych formacji, warunkującą zapewnienie bezpieczeństwa państwa oraz obywateli*³, a na jego realizację wyasygnowano wówczas z budżetu państwa kwotę 6 301 058 tys. zł.

Poprzedni Program modernizacji oraz przedsięwzięcia zrealizowane w latach 2011–2015 (m.in. zakupy sprzętu transportowego, standaryzacja komend i komisariatów Policji), sfinansowane środkami z rezerw celowych budżetu państwa, pozwoliły na unowocześnienie służb bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednak upływ czasu spowodował konieczność stopniowego wycofywania wyeksploatowanego w codziennej służbie wyposażenia. Przeprowadzona analiza stanu posiadanego sprzętu transportowego uwzględniająca stopień zużycia pojazdów w służbach wykazała potrzebę jego systematycznej i stałej wymiany. Podobnie jest z infrastrukturą, która

² Zgodnie z ustawą z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020” (Dz. U. z 2019 r. poz. 88).

³ Cel Programu modernizacji sformułowany w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007–2011” (Dz. U. Nr 35, poz. 213, ze zm.). Pierwotnie Program miał być zrealizowany w latach 2007–2009. We wrześniu 2009 r. przedłużono jego realizację do roku 2011, bez zmiany wysokości nakładów.

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komenda Główna Policji, Komenda Główna Straży Granicznej, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Służba Ochrony Państwa oraz 11 jednostek organizacyjnych Policji, SG i PSP szczebla wojewódzkiego.

Okres objęty kontrolą

1.01.2017 r.
– 30.06.2018 r. oraz okresy wcześniejsze i późniejsze w zakresie niezbędnym dla realizacji celu kontroli.

nie zapewnia wszystkim funkcjonariuszom i pracownikom prawidłowych warunków pracy i pełnienia służby. Istnieje zatem konieczność prowadzenia dalszych remontów użytkowanych obiektów, wymiany ich wyposażenia, a także budowy nowych siedzib⁴.

W celu zmniejszenia ryzyka niezrealizowania bądź niewłaściwej realizacji zadań przewidzianych w Programie modernizacji na lata 2017–2020 i zgodnie z sugestią Sejmu RP, NIK uznała za zasadne przeprowadzenie kontroli realizacji Programu modernizacji po upływie 1,5 roku od jego wdrożenia.

Kontrolą objęto Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – zarządzające i nadzorujące realizację Programu modernizacji oraz jednostki wykonujące Program i nadzorujące jego realizację przez podległe im jednostki terenowe: Komendy Główne Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej, Komendę Stołeczną Policji oraz komendy wojewódzkie Policji i PSP w Katowicach, Poznaniu i Wrocławiu, oraz oddziały SG w Gdańsku, Krośnie Odrzańskim, Raciborzu i Warszawie, a także Służbę Ochrony Państwa.

⁴ Z uzasadnienia ustawy o ustanowieniu obecnego Programu modernizacji.

2. OCENA OGÓLNA

Środki finansowe przeznaczone na przedsięwzięcia objęte „Programem modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020”, zostały wydatkowane prawidłowo, w kwotach wynikających z ustawy modernizacyjnej. Pozwoliło to, w okresie objętym kontrolą, zrealizować lub rozpocząć realizację zaplanowanych inwestycji budowlanych, dostaw sprzętu transportowego i wyposażenia funkcjonariuszy oraz sprzętu informatycznego. Ze środków Programu modernizacji wypłacono również założone podwyżki uposażeń dla funkcjonariuszy i wynagrodzeń dla pracowników cywilnych.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, na etapie przygotowywania projektu ustawy modernizacyjnej, nie wyegzekwował od komendantów podległych formacji przedstawienia mierników, które umożliwiłyby dokonanie oceny wpływu poniesionych wydatków na poprawę bezpieczeństwa publicznego i ochronę obywateli oraz poprawę konkurencyjności uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników na rynku pracy. W efekcie do uzasadnienia projektu ustawy włączono jedynie zaproponowane przez komendantów formacji typowe mierniki produktu, odnoszące się wyłącznie do ilościowego przyrostu składników rzeczowych majątku i sprawności systemów informatycznych. Brak mierników odnoszących się do wpływu realizacji poszczególnych przedsięwzięć na poprawę bezpieczeństwa wewnętrznego, uniemożliwia ministrowi SWiA dokonanie oceny osiągnięcia celów przyjętych w Programie modernizacji, takich jak poprawa skuteczności i sprawności działania formacji podległych MSWiA, stworzenie warunków sprzyjających realizacji ich ustawowych zadań przez modernizację infrastruktury, sprzętu i wyposażenia, a także wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy oraz zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych formacji.

Przedsięwzięcia podjęte przez Ministra SWiA w zakresie przeciwdziałania niekorzystnym tendencjom kadrowym w podległych służbach okazały się niewystarczające. Podwyżki uposażeń i wynagrodzeń, zrealizowane w zaplanowanych kwotach i w uzgodnieniu ze związkami zawodowymi, wobec znacznie większego wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej, nie przyniosły zamierzonego skutku, tj. zwiększenia konkurencyjności wynagrodzeń funkcjonariuszy i pracowników resortu na rynku pracy. Utrzymywanie się takiej sytuacji może mieć negatywny wpływ na stan zatrudnienia w poszczególnych formacjach podległych MSWiA, a przez to ograniczyć im możliwość realizacji ustawowych zadań mających wpływ na stan bezpieczeństwa.

W ocenie NIK, wspieranie formacji podległych MSWiA poprzez ustanawianie różnych programów, w tym programów modernizacji, jest działaniem doraźnym i nie gwarantuje stałego unowocześniania tych służb. Poprzez realizację Programu niwelowane są bowiem głównie braki powstające w wyniku wyeksploatowania sprzętu będącego na stanie poszczególnych formacji. Znaczna część środków z Programu przeznaczana jest też na wzrost wynagrodzeń. Zdaniem NIK celowym byłoby zapewnienie stabilnego finansowania służb w kolejnych rocznych budżetach na poziomie gwarantującym właściwe wyposażenie i poprawę warunków pracy oraz konkurencyjne uposażenia i wynagrodzenia. Środki przeznaczane na programy modernizacyjne powinny zaś dotyczyć wyłącznie zakupów znacząco zmieniających jakość usług świadczonych obywatelom przez poszczególne służby podległe ministrowi SWiA (np. zakup nowoczesnych śmigłowców), przy równoczesnym zapewnieniu w kolejnych bieżących budżetach środków na utrzymanie i eksploatację zakupionego w ramach modernizacji sprzętu.

Program modernizacji jest realizowany zgodnie założeniami

Brak mierników dotyczących wpływu realizacji Programu na bezpieczeństwo obywateli, uniemożliwia MSWiA ocenę realnych skutków modernizacji

Zrealizowane podwyżki uposażeń i wynagrodzeń nie zwiększyły ich konkurencyjności

Niezbędne jest ustanowienie stabilnego sposobu finansowania służb

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Ustawę modernizacyjną
przygotowano
w oparciu o szczegółowe
informacje komendantów
poszczególnych formacji

Podstawę zapisów projektu ustawy modernizacyjnej stanowiły propozycje przekazane do MSWiA przez komendantów formacji w kwietniu 2016 r.⁵ w zakresie pięciu następujących przedsięwzięć: inwestycje budowlane, sprzęt transportowy, sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej, sprzęt informatyki i łączności oraz wyposażenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy. Propozycje te, oprócz części opisowej, zawierały informacje o planowanym okresie ich realizacji, wartości i źródle finansowania (środki własne, rezerwa celowa) oraz – w przypadku inwestycji budowlanych – dane nt. szacunkowego łącznego kosztu inwestycji. Komendant Główny PSP, z uwagi na specyfikę finansowania zadań PSP, przekazał propozycje zadań w zakresie: jednostek PSP finansowanych w części 42 – Sprawy wewnętrzne, jednostek PSP finansowanych w części 85 – Budżety wojewodów, dotacji na krajowy system ratowniczo-gaśniczy oraz dotacji na ochotnicze straże pożarne.

Projekt ustawy modernizacyjnej zawierający dane w powyższym zakresie wraz z uzasadnieniem został przekazany 16 maja 2016 r. przez Dyrektora Departamentu Budżetowego (DB) MSWiA do konsultacji wewnątrzresortowych, w których, oprócz komendantów formacji, których Program dotyczył, uczestniczyli także dyrektorzy Departamentów MSWiA. Projekt ustawy nie zawierał propozycji dotyczących przedsięwzięć nr 6 *Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy* i nr 7 *Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych*. Dyrektor DB poinformował, że po podjęciu przez kierownictwo MSWiA decyzji, co do terminów i wysokości podwyżek, projekt zostanie uzupełniony o dane nt. podwyżek uposażeń funkcjonariuszy i podwyżek pracowników. Dane te zostały wprowadzone do projektu ustawy z 18 maja 2016 r. Ustalono jednakowe dla wszystkich formacji wzrosty wielokrotności kwoty bazowej stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy w stosunku do roku poprzedniego: od 1 stycznia 2017 r. – o 0,18, a od 1 stycznia 2019 r. – o 0,22.

W trakcie prac nad projektem ustawy nie udało się wypracować mierników umożliwiających dokonanie oceny realizacji proponowanych w Programie zadań i przedsięwzięć. Mierniki te, jak podkreślił Dyrektor DB, miały umożliwić kierownictwu MSWiA ocenę wpływu dokonanych wydatków na poprawę bezpieczeństwa publicznego i ochronę obywateli, tj. skuteczność przedmiotowej ustawy.

Komendanci służb przekazali jednak zwrotnie wyłącznie tzw. mierniki produktu, np. liczbę metrów kwadratowych planowanej do wybudowania bądź wyremontowania powierzchni biurowej bądź liczbę planowanych do zakupu pojazdów itp. Mierniki te nie umożliwiały ustalenia stopnia osiągnięcia, dla poszczególnych przedsięwzięć, przyjętych w ustawie modernizacyjnej celów, a tym samym określenia jej skuteczności.

[str. 19–28]

⁵ W kwietniu 2016 r. rozpoczęto przygotowywanie obecnej ustawy modernizacyjnej. Poprzedziła je analiza potrzeb poszczególnych formacji, w ramach przygotowywania programu modernizacji służb podległych MSWiA na lata 20160–2019, rozpoczętego przez Dyrektora DB w lutym 2015 r.

Program modernizacji był w okresie objętym kontrolą finansowany zgodnie z założeniami ustawy modernizacyjnej. Na lata 2017–2018 przewidziano w ustawie modernizacyjnej wydatki w wysokości odpowiednio 1 389 611 tys. zł i 1 922 888 tys. zł, a wykonano w wysokości odpowiednio: 1 386 077 tys. zł (99,7%) i 1 741 669 tys. zł⁶ (90,6%).

Program modernizacji
był finansowany zgodnie
z założeniami ustawy
modernizacyjnej

Program modernizacji jest finansowany środkami z budżetu państwa, w tym:

- w 2017 r.: środkami z budżetów własnych formacji w wysokości 900 440 tys. zł (65%), z rezerwy celowej budżetu państwa części 83, poz. 69 – 253 597 tys. zł (18%) i środkami przesuniętymi z budżetu MON części 29 – 232 040 tys. zł (17%);
- w 2018 r.: środkami z budżetów własnych formacji w wysokości 1 065 103 tys. zł (61,2%) i z rezerw celowych budżetu państwa: części 83 poz. 69 – 338 637 tys. zł (19,4%) i części 83, poz. 92 – 337 928 tys. zł (19,4%).

Z powyższego wynika, że w latach 2017–2018 formacje podległe MSWiA przeznaczyły na realizację Programu modernizacji łącznie 3 127 746 tys. zł, z tego 1 965 543 tys. zł (62,8%) ze środków własnych i 1 162 203 tys. zł (37,2%) z rezerw celowych i z części 29 budżetu państwa.

Poszczególne formacje wydały w latach 2017–2018 następujące kwoty:

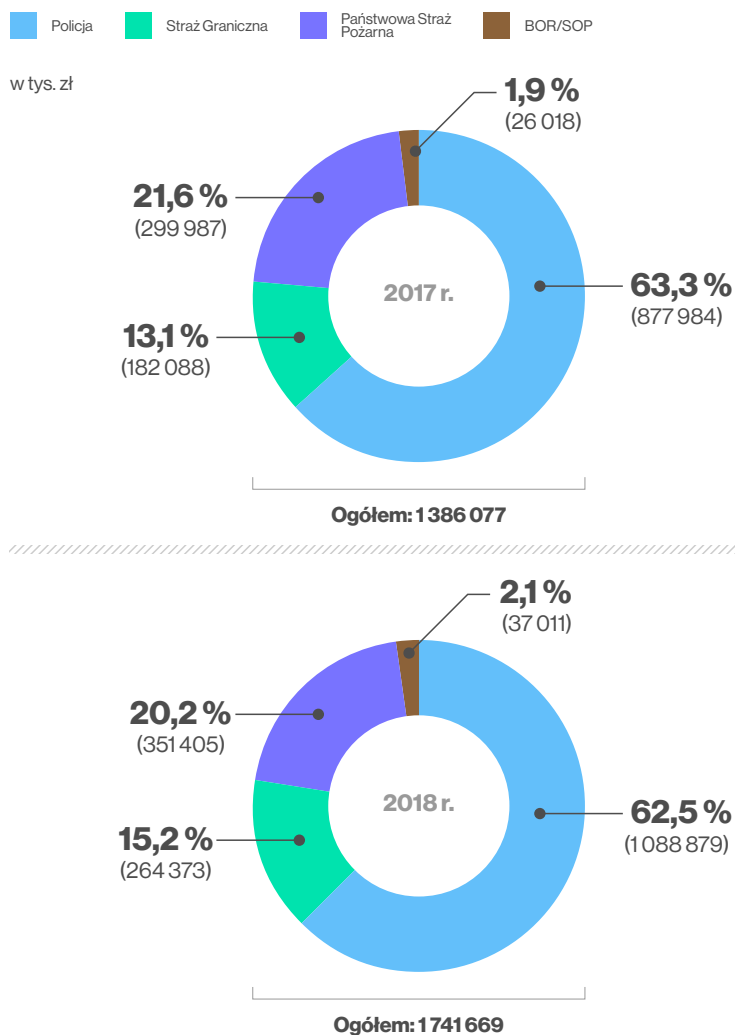
Wyszczególnienie służb	2017 r.	2018 r.	Wzrost [%]
Policja	877 984 tys. zł	1 088 879 tys. zł	+24,0 %
Straż Graniczna	182 088 tys. zł	264 373 tys. zł	+45,2 %
PSP	299 987 tys. zł	351 405 tys. zł	+17,1 %
BOR/SOP	26 018 tys. zł	37 011 tys. zł	+42,3 %

⁶ W celu porównania wydatków z ustawą modernizacyjną, kwoty wydatków za cały rok 2018 pozyskano w ramach kontroli P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. zrealizowanej w 2019 r.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 1

Wydatki na realizację Programu modernizacji w latach 2017–2018 – udziały % służb



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W latach 2017–2018 na poszczególne przedsięwzięcia ponoszono wydatki zgodnie z ustawą modernizacyjną i rocznymi planami finansowymi obejmującymi przedsięwzięcia Programu modernizacji (ze zmianami).

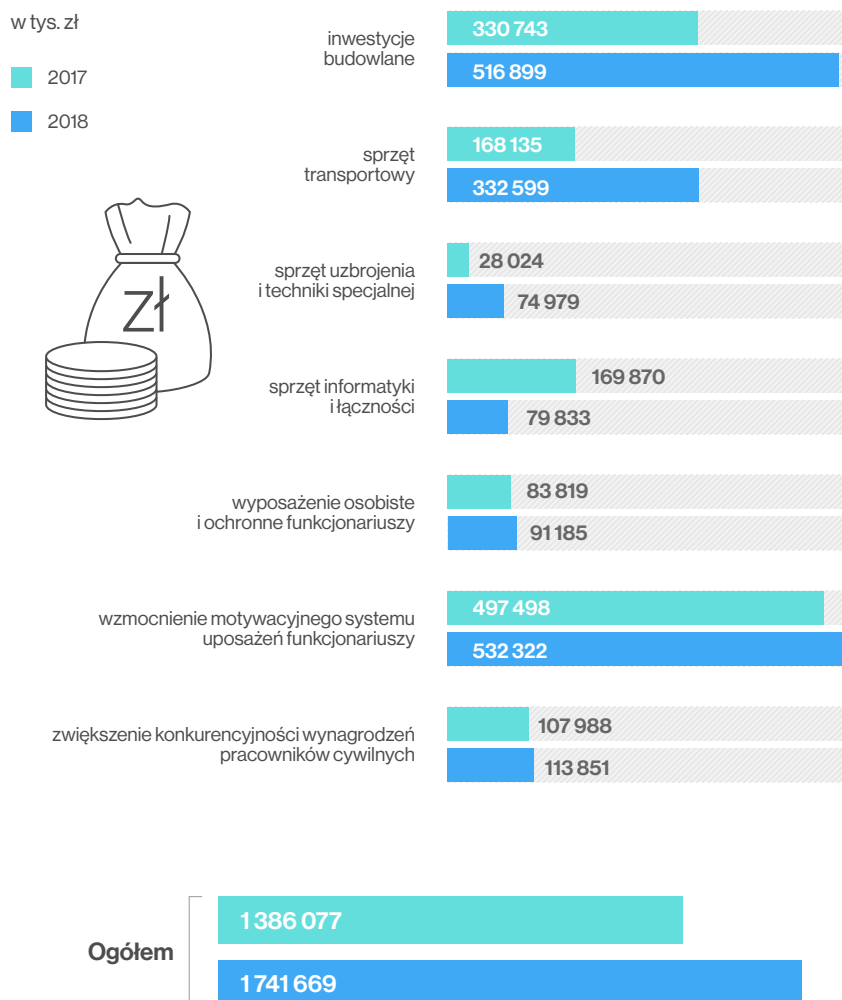
Na poszczególne przedsięwzięcia wydano w latach 2017–2018 następujące kwoty:

Wyszczególnienie przedsięwzięć	2017 r.	2018 r.
inwestycje budowlane	330 743 tys. zł	516 899 tys. zł
sprzęt transportowy	168 135 tys. zł	332 599 tys. zł
sprzęt uzbrojenia	28 024 tys. zł	74 979 tys. zł
sprzęt informatyki i łączności	169 870 tys. zł	79 833 tys. zł
wyposażenie osobiste	83 819 tys. zł	91 195 tys. zł
uposażenia funkcjonariuszy	497 498 tys. zł	532 322 tys. zł
wynagrodzenia pracowników	107 988 tys. zł	113 851 tys. zł

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 2

Realizacja finansowa w latach 2017–2018 poszczególnych przedsięwzięć objętych Programem modernizacji



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

[str. 28–40 i w załączniku 6.2.]

Zadania objęte Programem modernizacji były realizowane zgodnie z uaktualnianymi w zakresie rzeczowym i finansowym harmonogramami przedsięwzięć. Wprowadzane zmiany, przeprowadzane za zgodą Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji bądź Ministra Rozwoju i Finansów, zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy modernizacyjnej, pozwalały na pełne wykorzystanie przyznanych środków budżetowych. Niemniej jednak realizacja przedsięwzięć z zakresu inwestycji budowlanych oraz zakupów sprzętu i wyposażenia napotykała na liczne zakłócenia⁷.

Zakłócenia w przebiegu realizacji zadań polegały m.in. na odmowie podpisywania umów przez oferentów, oraz braku ofert na realizację inwestycji bądź dostaw. W KG SG, z powodu opóźnienia w dostawie 12 mikrobusów,

Realizację przedsięwzięć utrudniały braki wykwalifikowanych pracowników, wzrost cen materiałów, energii i kosztów pracy

⁷ O części problemów związanych z realizacją inwestycji budowlanych komendanci poszczególnych służb informowali Sejmową Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych na posiedzeniu w dniu 20 czerwca 2018 r.

kwotę 2200 tys. zł decyzją Ministra SWiA w grudniu 2017 r. przeniesiono do jednostek organizacyjnych SG na zakup samochodów patrolowych oraz zakup sprzętu łączności i informatyki w Biurze Łączności i Informatyki (BŁiI) KG SG. Późny termin realizacji całkowicie nowego zadania przyczynił się, w opinii NIK, do powstania nieprawidłowości w Śląskim Oddziale SG. [str. 62]

Problemy te były spowodowane trudnościami na rynku wykonawców robót budowlanych - brakiem wykwalifikowanych pracowników (zwłaszcza w zakresie nadzoru budowlanego), znacznym wzrostem cen materiałów, energii oraz kosztów pracy. Wartość składanych ofert często przekraczała wielkość środków zaplanowanych przez Zamawiających na podstawie kosztorysów inwestorskich, co skutkowało koniecznością przeszacowywania zadań inwestycyjnych.

Zakończone inwestycje i zakupiony sprzęt były sukcesywnie przekazywane do użytkowania. Objęte kontrolą NIK postępowania o udzielenie zamówień publicznych były prowadzone z zachowaniem zasady konkurencyjności i równego traktowania oferentów. [str. 40–78]

Ustalone i zrealizowane
podwyżki uposażeń
funkcjonariuszy
i wynagrodzeń
pracowników
nie spełniły założeń
i celów Programu

Pomimo, że przedsięwzięcie „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy” miało zachęcić funkcjonariuszy do pozostania w służbie, a przedsięwzięcie „Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych” – poprawić atrakcyjność pracy w poszczególnych formacjach podległych MSWiA i doprowadzić do zwiększenia stanu zatrudnienia pracowników, to ich realizacja nie przyniosła oczekiwanych rezultatów.

W latach 2016–2017 i w I połowie 2018 r. średnie wynagrodzenie w gospodarce narodowej wynosiło odpowiednio: 4052,19 zł, 4271,51 zł i 4521,07 zł⁸, co oznacza, że w tym okresie wzrosło o 11,6%.

Wypłacone w służbach podwyżki spowodowały, że średnie uposażenie funkcjonariuszy wzrosło:

- w Policji z 4276 zł w 2016 r. do 4655 zł w I połowie 2018 r., tj. o 8,9%, ale wartość względna tego uposażenia, wyrażona relacją do średniego wynagrodzenia w GN, spadła w tym okresie ze 105,5% do 103% średniego wynagrodzenia w GN, tj. o 2,5 punktu procentowego;
- w Straży Granicznej – z 4427,72 zł do 4801,22 zł, tj. o 8,4%, ale jego wartość względna, wyliczona jak wyżej, spadła ze 109,3% do 106,2% średniego wynagrodzenia w GN, tj. o 3,1 punktu procentowego.;
- w Państwowej Straży Pożarnej – z 4168,47 zł do 4534,67 zł, tj. o 8,8%, ale jego wartość względna, wyliczona jak wyżej, spadła ze 102,9% do 100,3% średniego wynagrodzenia w GN, tj. o 2,6 punktu procentowego.

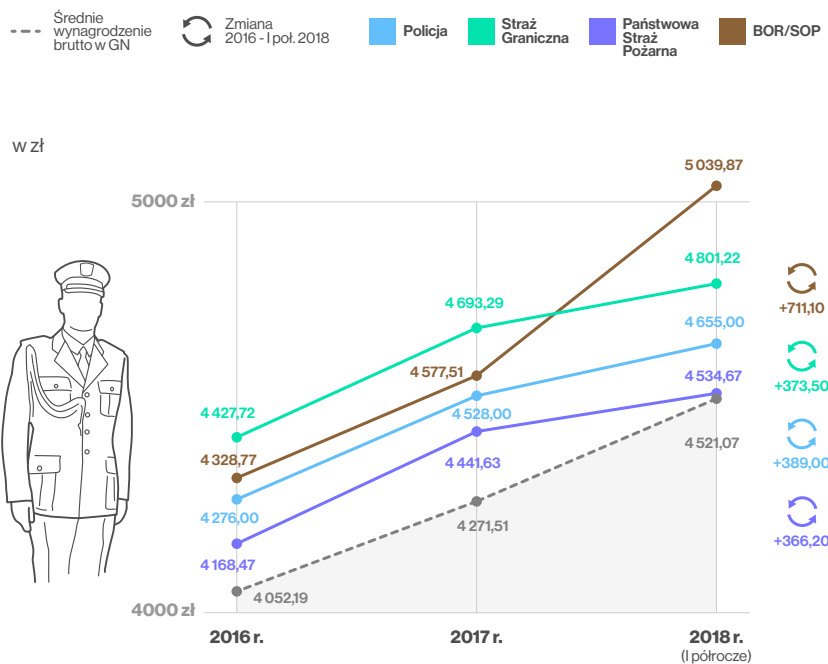
Tylko w BOR/SOP uposażenie wzrosło w tym okresie znacznie bardziej niż w innych służbach, z 4328,77 zł do 5039,87 zł, tj. o 16,4%, a jego wartość względna, wyliczona jak wyżej wzrosła ze 106,8% do 111,5% średniego wynagrodzenia w GN, tj. o 4,7 punktu procentowego. Stało się to możliwe dzięki dodatkowym środkom finansowym przyznanych na podwyżki uposażeń poza Programem modernizacji.

⁸ Dane ustalone na podstawie danych GUS: średnie wynagrodzenie w gospodarce narodowej w latach 2016–2017 wg GUS [http://swaid.stat.gov.pl/RynekPracy_dashboards/Raporty_predefiniowane/RAP_DBD_RPRA_14.aspx]. Dane za I półrocze 2018 r. na podstawie komunikatu Prezesa GUS z dnia 9 sierpnia 2018 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2018 r. (M.P. poz. 764).

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 3

Uposażenia funkcjonariuszy w formacjach podległych MSWiA względem średniego wynagrodzenia GN w latach 2016–2018 (I połowa)

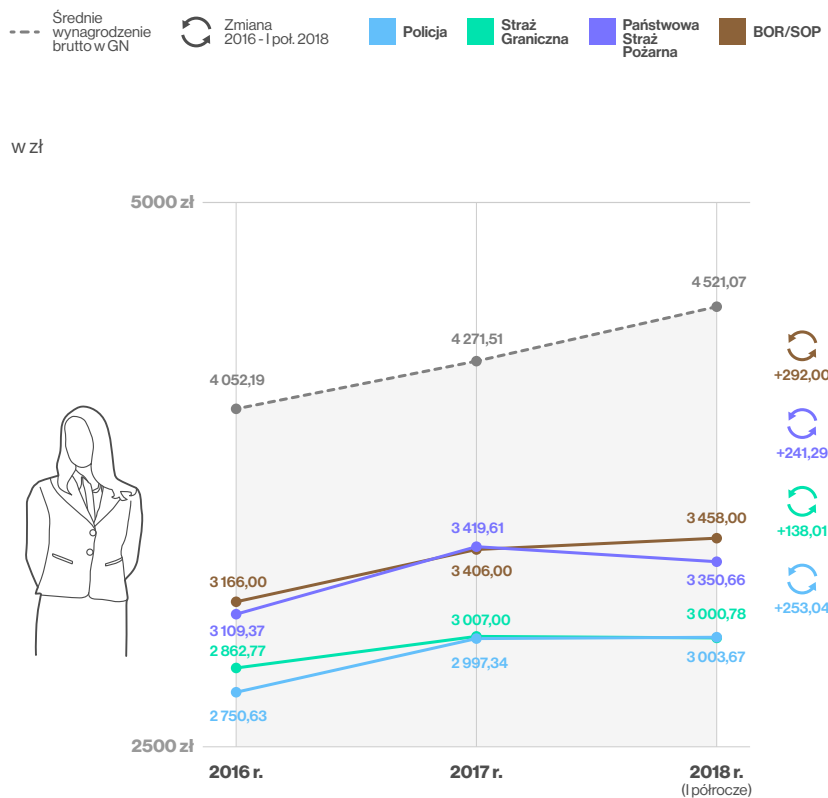


Zrealizowane w służbach podwyżki nie zwiększyły uposażeń funkcjonariuszy ani wynagrodzeń pracowników

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Infografika nr 4

Wynagrodzenia pracowników cywilnych w formacjach podległych MSWiA względem średniego wynagrodzenia GN w latach 2016–2018 (I połowa)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Niekonkurencyjne
uposażenia
i wynagrodzenia
przyczyniły się do spadku
stanu zatrudnienia
funkcjonariuszy
i pracowników

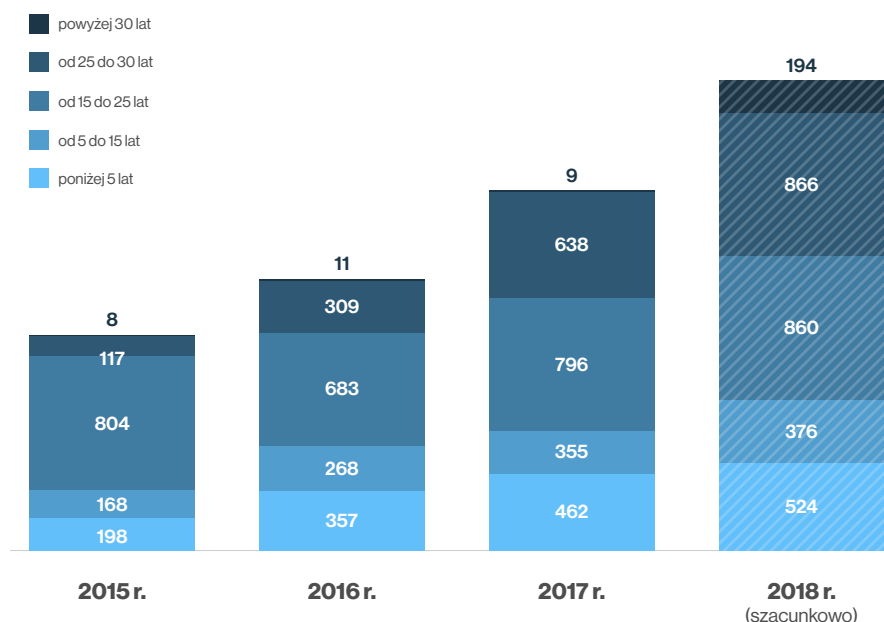
Niekonkurencyjne płace, zdaniem NIK, miały m.in. wpływ na wzrost zwolnień funkcjonariuszy służb podległych MSWiA. W okresie objętym kontrolą stan zatrudnienia⁹ we wszystkich formacjach zmniejszył się łącznie o ponad 3 tys. funkcjonariuszy (co stanowiło 2,1% stanu na koniec 2016 r.). W poszczególnych formacjach sytuacja była następująca:

- w Policji stan zatrudnienia zmniejszył się z 99 044 do 96 398 funkcjonariuszy, tj. o 2646 osób (o 2,7%), zmniejszając stan zatrudnienia funkcjonariuszy Policji do 93,6% stanu etatowego¹⁰;
- w Straży Granicznej stan zatrudnienia zmniejszył się nieznacznie z 14 886 do 14 868 funkcjonariuszy, tj. o 18 osób (o 0,1%);
- w Państwowej Straży Pożarnej stan zatrudnienia zmniejszył się z 29 852 do 29 503 funkcjonariuszy, tj. o 349 osób (o 1,2%);
- w BOR/SOP stan zatrudnienia zmniejszył się również nieznacznie z 1958 do 1941 funkcjonariuszy, tj. o 17 osób (o 0,9%).

W opinii NIK znaczący jest przy tym fakt, że znaczna liczba funkcjonariuszy odchodzących ze służby to ludzie młodzi. Na przykład w 2017 r. ze służby w Policji zwolniło się na własny wniosek 2260 funkcjonariuszy, tj. o 632 osoby (39%) więcej niż w roku 2016. Wśród funkcjonariuszy, którzy odeszli ze służby, 817 (36%) nie miało uprawnień emerytalnych (staż służby poniżej 15 lat). 462 funkcjonariuszy, tj. 20% ogólnej liczby zwolnionych na własny wniosek, miało staż służby poniżej 5 lat.

Infografika nr 5

Wzrost liczby funkcjonariuszy zwalniających się ze służby w Policji w latach 2016–2018¹¹, z uwzględnieniem ich stażu służby



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

⁹ Analiza objęła „stan zatrudnienia”, tj. bilans przyjęć do służb i zwolnień.

¹⁰ Zgodnie z art. 15 ustawy budżetowej na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 291) i art. 15 ustawy budżetowej na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 198), liczba etatów w Policji wynosi 103 309.

¹¹ Dane za rok 2018 oszacowano na podstawie danych rzeczywistych za lata 2016–2017 i I połowę roku 2018. Dane za wszystkie służby przedstawiono w rozdziale 5.4. na str. 78–95 Informacji.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przyjęte w Programie modernizacji założenia, w zakresie przeciwdziałania niekorzystnym tendencjom kadrowym w służbach, okazały się nieskuteczne.

Wzrosty uposażeń i wynagrodzeń, zrealizowane w zaplanowanych kwotach i w uzgodnieniu ze związkami zawodowymi, wobec znacznie większego wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej, nie przyniosły zamierzonego skutku, tj. wzrostu ich konkurencyjności na rynku pracy.

Zdaniem NIK, utrzymanie tego trendu grozi dalszym, istotnym zmniejszeniem stanu zatrudnienia funkcjonariuszy i pracowników wszystkich formacji podległych MSWiA, a przez to zmniejszeniem możliwości realizacji przez te formacje ich ustawowych zadań. [str. 78–95]

W ustawie modernizacyjnej wskazano, że celem Programu modernizacji jest poprawa skuteczności i sprawności działania formacji podległych MSWiA, stworzenie warunków sprzyjających realizacji ich ustawowych zadań przez modernizację infrastruktury, sprzętu i wyposażenia, a także wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy oraz zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych formacji.

Zdaniem NIK nie jest możliwe dokonanie oceny osiągnięcia przez poszczególne służby przyjętych w ustawie modernizacyjnej celów, tj. zwiększenia sprawności, skuteczności i efektywności działania formacji, ponieważ do oceny efektów Programu przyjęto typowe mierniki produktu, obrazujące jedynie ilościowy przyrost składników rzeczowych majątku, nie zaś stopień osiągnięcia przez poszczególne formacje założonych celów.

Do wyznaczenia celów nie wykorzystano choćby obowiązujących normatywów wyposażenia w sprzęt pomimo, że względnie łatwo można było określić cel działań w postaci określonego wzrostu bądź osiągnięcia wskazanego stopnia ukończenia w poszczególnych służbach.

Nawet dla działań w zakresie wzrostu uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników cywilnych nie wyznaczono celów, jakim mogłoby być np. zwiększenie konkurencyjności uposażeń i wynagrodzeń bądź odniesienie dynamiki wzrostu płac do sytuacji w gospodarce narodowej.

Charakterystyczne jest w tej mierze wyjaśnienie Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach, który stwierdził: *Na poziomie KWP w Katowicach, na koniec roku 2017, cele podstawowe PMP w zakresie środków transportu zostały osiągnięte, ponieważ wydatkowano wszystkie przyznane środki na zakup nowych pojazdów.* [str. 95–107]

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, realizacja Programu modernizacji nie zakłóciła realizacji przedsięwzięć zaplanowanych i realizowanych w ramach budżetu podstawowego, a w wielu przypadkach wystąpiło pozytywne sprzężenie realizowanych przedsięwzięć.

W opinii szefów służb podległych MSWiA, realizacja Programu modernizacji w okresie objętym kontrolą, pozwoliła na sfinansowanie inwestycji i zakupów nowego sprzętu co skutkowało odciążeniem, w tym zakresie, budżetu podstawowego, a w konsekwencji na skierowanie większych nakładów na bieżące funkcjonowanie i utrzymanie jednostek podległych. Wykorzystanie przez jednostki terenowe środków z Programu

Dla Programu nie wyznaczono konkretnych, mierzalnych i weryfikowalnych celów, w rozumieniu korzyści dla bezpieczeństwa wewnętrznego

Realizacja Programu modernizacji, w okresie objętym kontrolą, pozwoliła na odciążenie budżetu podstawowego

modernizacji miało korzystny wpływ na infrastrukturę oraz warunki pracy i służby pracowników i funkcjonariuszy. Budowa i modernizacja obiektów służbowych, w tym wykonanie prac w sieciach zewnętrznych, wodociągowych i c.o., przebudowa konstrukcji dachowych, wykonanie izolacji budynków przyczyniły się do powstrzymania procesu dekapitalizacji infrastruktury. Zakup nowoczesnych środków transportu przyczynił się do zmniejszenia wydatków na przeglądy, naprawy i obsługę techniczną pojazdów, jak też zużycie paliw, dzięki wycofaniu awaryjnych i zużytych samochodów patrolowych i terenowych. Wymiana sprzętu uzbrojenia i techniki specjalnej na nowszy, bardziej zaawansowany technologicznie, skutkowała obniżeniem kosztów serwisowania i remontów.

Realizacja zadań inwestycyjnych z Programu modernizacji nie spowodowała wzrostu potrzeb na wydatki remontowe. Na wykonane prace budowlane i zakupiony sprzęt jednostki posiadały gwarancje, w ramach których możliwe było usunięcie wad i usterek niezgodnych z umową.

NIK zwraca jednak uwagę na to, że jeszcze w okresie realizacji Programu modernizacji, w latach 2019–2020, infrastruktura i sprzęt oddane do eksploatacji w latach 2017–2018 będzie wymagał remontów i obsługi technicznej. Na to w Programie modernizacji nie przewidziano środków, a więc zadania te trzeba będzie sfinansować z budżetów podstawowych służb.

[str. 107–113]

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie w pełni prawidłowo realizował nadzór nad realizacją Programu modernizacji. Nie miał jednak możliwości monitorowania stopnia osiągnięcia celów Programu

Nadzór nad realizacją Programu modernizacji jest ustawowym zadaniem Ministra SWiA¹². W okresie objętym kontrolą był on realizowany poprzez:

- dokonywanie zmian podziału kwot na przedsięwzięcia na podstawie art. 5 ust. 3 pkt 2 ustawy;
- wyrażanie zgody na na zaciąganie zobowiązań na podstawie art. 1 ust. 4 pkt 1 ustawy;
- występowanie przez Ministra SWiA z wnioskami do ministra właściwego do spraw finansów publicznych o wyrażenie zgody na zaciąganie zobowiązań oraz zapewnienie finansowania ze środków rezerw celowych Programu dla jednostek finansowych z części 42 budżetu państwa;
- bieżące prowadzenie bazy danych w zakresie planów finansowych, zmian w planach, zaangażowania i wykonania wydatków;
- realizację wniosków formacji o wprowadzenie nowych, uzasadnionych zadań do Programu, które nie zostały ujęte na etapie kształtowania Programu.

Zasadnicze zadania w tym zakresie realizował, począwszy od 10 stycznia 2017 r., Departament Budżetu MSWiA, jako właściwy do sprawowania nadzoru oraz koordynacji wykonywania całości Programu w resorcie. Niezależnie od powyższego Departament Porządku Publicznego (DPP) MSWiA monitorował realizację przedsięwzięć określonych w Programie przez Straż Graniczną (od marca 2018 r.¹³), Policję i Służbę Ochrony Państwa. Było to realizowane poprzez systematyczne sporządzanie i przekazywanie przez służby:

¹² Art. 5 ust. 1 ustawy modernizacyjnej.

¹³ Do marca 2018 r. komórką organizacyjną odpowiedzialną za prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra SWiA nad Strażą Graniczną był Departament Polityki Granicznej i Funduszy Międzynarodowych.

- kwartalnych sprawozdań z realizacji poszczególnych przedsięwzięć, stanie realizacji poszczególnych zadań oraz dane dotyczące stanu ilościowego sprzętu i wyposażenia (w tym poziomu ukończenia);
- miesięcznych aktualizacji harmonogramów realizowanych zadań.

W trakcie kontroli ustalono, że Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego (DOLiZK), który, zgodnie z regulaminem organizacyjnym MSWiA, odpowiedzialny był za prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra SWiA nad działalnością Państwowej Straży Pożarnej oraz nad funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, nie prowadził bieżącej analizy i nadzoru nad przebiegiem realizacji Programu.

W odpowiedzi na Wystąpienie pokontrolne¹⁴ Minister SWiA poinformował, że DOLiZK został zobligowany do wystąpienia do Komendanta Głównego PSP o systematyczne, kwartalne przekazywanie informacji nt. efektów osiąganych w wyniku realizacji Programu modernizacji oraz o każdorazowe informowanie MSWiA o potencjalnych problemach związanych z jego realizacją.

[str. 113–124]

¹⁴ Informacja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym NIK (pismo nr DKiN-KKN-096-8-12/2019 z dnia 5 lutego 2019 r.).

4. WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnosi do:

Wniosek do Prezesa Rady Ministrów

- Prezesa Rady Ministrów o rozważenie zmiany sposobu finansowania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne Państwa.

W opinii NIK zasadne jest ustanowienie stabilnego systemu finansowania tych służb, uwzględniającego z jednej strony możliwości finansowe budżetu państwa, a z drugiej – potrzeby obywateli w zakresie bezpieczeństwa. Mógłby być on oparty na zapewnieniu ciągłości (powtarzalności) programów modernizacji lub na powiązaniu nakładów na służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo wewnętrzne z Produktem Krajowym Brutto, analogicznie jak zostało skonstruowane finansowanie Sił Zbrojnych¹⁵. Wówczas stabilne finansowanie służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli zostałyby zapewnione w kolejnych rocznych budżetach. Gwarantowałyby one właściwe wyposażenie i warunki pracy oraz konkurencyjne wynagrodzenia. Środki przeznaczone na programy modernizacyjne dotyczyłyby, w takim modelu finansowania, wyłącznie zakupów znacząco zmieniających jakość usług świadczonych obywatelom przez poszczególne służby podległe MSWiA (np. zakup nowoczesnych śmigłowców), przy równoczesnym zapewnieniu w kolejnych bieżących budżetach środków na utrzymanie i eksploatację zakupionego w ramach modernizacji sprzętu.

Bardzo ważnym elementem w nowym systemie finansowania służb jest zapewnienie satysfakcjonującego poziomu wynagrodzeń funkcjonariuszy służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne Państwa. Bez wdrożenia skutecznych działań w tym zakresie, sytuacja kadrowa poszczególnych formacji będzie ulegać dalszemu pogorszeniu, co nie pozostanie bez wpływu na możliwość realizacji ich zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego.

W opinii NIK, należy wdrożyć system, który zniesie nieuzasadnione różnice pomiędzy formacjami i ustabilizuje konkurencyjność uposażeń funkcjonariuszy, np. poprzez ich powiązanie ze średnim wynagrodzeniem w gospodarce narodowej.

Wnioski do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

- Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji
 - o możliwie szybkie podjęcie, w porozumieniu z komendantami podległych sobie formacji, realnych, systemowych i skutecznych działań w celu poprawy sytuacji kadrowej podległych mu formacji, zarówno w odniesieniu do funkcjonariuszy, jak i pracowników cywilnych;
 - o pilne wprowadzanie mierników (progów satysfakcji) realizacji poszczególnych przedsięwzięć Programu na lata 2019–2020. Mierniki te powinny pozwolić na ocenę wpływu modernizacji na bezpieczeństwo obywateli oraz ocenę stopnia realizacji Programu modernizacji. Działania te powinny wesprzeć analizę strategicznych potrzeb poszczególnych służb w zakresie wyposażenia, np. w oparciu o normatywy wyposażenia, oraz zapewnienie właściwej obsady kadrowej, adekwatnej do zadań realizowanych przez poszczególne służby.

¹⁵ Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2018 r. poz. 37, ze zm.), na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej przeznaczają się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej, niż określona za pomocą wskaźnika procentowego część Produktu Krajowego Brutto.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Założenia i cele Programu modernizacji

W lutym 2015 r. w MSWiA podjęto prace nad przygotowaniem programu modernizacji służb resortu spraw wewnętrznych na lata 2016–2019. Analizę potrzeb poszczególnych formacji zainicjował Dyrektor Departamentu Budżetu (DB) MSWiA w lutym 2015 r. Dyrektor DB MSWiA zwrócił się do komendantów czterech służb podległych MSWiA o wskazanie priorytetowych potrzeb niezbędnych do realizacji w latach 2016–2019 w celu zwiększenie możliwości formacji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i ochrony obywateli. Program miał objąć inwestycje budowlane, zakupy środków transportu, uzbrojenia, sprzętu informatycznego i łączności, sfinansowane ze środków w budżetach formacji oraz środków dodatkowych z rezerw celowych budżetu państwa.

Podstawę zapisów projektu obecnie realizowanej ustawy modernizacyjnej stanowiły propozycje przekazane przez komendantów formacji w kwietniu 2016 r. w zakresie pięciu następujących przedsięwzięć: inwestycje budowlane, sprzęt transportowy, sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej, sprzęt informatyki i łączności oraz wyposażenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy.

Przekazane przez komendantów formacji propozycje dla każdego zadania w ramach przedsięwzięć, oprócz części opisowej, zawierały w szczególności informacje o planowanym okresie ich realizacji, wartości i źródle finansowania (środki własne, rezerwa celowa) oraz – w przypadku inwestycji budowlanych – szacunkowym łącznym koszcie inwestycji.

Komendant Główny PSP, z uwagi na specyfikę finansowania zadań, przekazał propozycje zadań w zakresie:

- jednostek PSP finansowanych w części 42 – Sprawy wewnętrzne,
- jednostek PSP finansowanych w części 85 – Budżety wojewodów,
- dotacji dla jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego,
- dotacji dla jednostek ochotniczych straży pożarnych.

Skierowany w dniu 16 maja 2016 r. do konsultacji wewnątrzresortowych projekt ustawy nie zawierał propozycji dotyczących przedsięwzięć nr 6 „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy” i nr 7 „Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych”. W piśmie przekazującym projekt poinformowano, że po podjęciu przez kierownictwo MSWiA decyzji, co do terminów i wysokości podwyżek, projekt zostanie uzupełniony o tabele i skutki podwyżek uposażeń funkcjonariuszy i podwyżek pracowników. Dane w powyższym zakresie zostały wprowadzone do projektu ustawy z 18 maja 2016 r., w którym ustalone zostały jednakowe dla wszystkich formacji wzrosty wielokrotności kwoty bazowej stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy w stosunku do roku poprzedniego: od 1 stycznia 2017 r. – o 0,18, a od 1 stycznia 2019 r. – o 0,22.

W odpowiedzi na pismo Dyrektora DB MSWiA z lutego 2015 r. Zastępca Komendanta Głównego Policji przekazał zestawienie priorytetowych potrzeb Policji na lata 2016–2019 na łączną kwotę 3 445 662 tys. zł, obejmujące:

MSWiA przygotowało założenia Programu modernizacji wspólnie z podległymi służbami

Pierwotne potrzeby rzeczowe Policji opiewały na 3,5 mld zł

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- a) inwestycje budowlane na kwotę 1 003 320 tys. zł;
- b) wydatki inwestycyjne niezwiązane z budownictwem – 1 541 230 tys. zł;
w tym:
 - zakupy logistyczne – 1 232 870 tys. zł;
 - zakupy teleinformatyczne – 308 360 tys. zł;
- a) wydatki rzeczowe – 901 112 tys. zł, w tym:
 - zakupy logistyczne – 721 112 tys. zł,
 - zakupy teleinformatyczne – 180 000 tys. zł.

W odniesieniu do infrastruktury policyjnej propozycje inwestycji wynikały z prowadzonego na bieżąco monitoringu stanu technicznego obiektów. Przeprowadzona analiza globalnych potrzeb inwestycyjno-remontowych Policji w zakresie budowy nowych siedzib, rozbudowy, nadbudowy oraz modernizacji istniejącej substancji kubaturowej, pozwoliła na oszacowanie łącznych potrzeb w tym zakresie wszystkich obiektów jednostek Policji na kwotę blisko 4 mld zł.

Uwzględniając realne możliwości finansowania inwestycji i remontów Policji, dokonano hierarchizacji potrzeb. Za kryterium nadrzędne przyjęto uruchomienie, w pierwszej kolejności, przedsięwzięć w obiektach służbowych Policji niezbędnych dla realizacji podstawowych zadań Policji, tj. związanych z ochroną bezpieczeństwa obywateli.

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

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

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

W obszarze środków transportu zaplanowano wymianę pojazdów oznakowanych i nieoznakowanych, które w 2016 r. miały przebiegi wyższe niż 250 tys. km, a w przypadku pojazdów ruchu drogowego z wideorejestratorami – 350 tys. km, w tym m.in.: 4605 samochodów osobowych, 267 samo-

chodów osobowo-terenowych, 890 furgonów, 76 furgonów wypadkowych marki VW T-4 z lat 2000–2001 lub starszych, 115 furgonów typu „Mała więźniarka” z przebiegiem ponad 300 tys. km, 28 furgonów specjalistycznych Ambulans Poczty Specjalnej (APS) z przebiegiem 400 tys. km lub większym.

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

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

- pilny zakup 10 szt. transporterów opancerzonych dla jednostek Policji w największych aglomeracjach miejskich,
- pozyskanie z MON, minimum 12 szt. zmodernizowanych transporterów opancerzonych typu BRDM 2 M – „Szakał”.

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

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

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

W ramach Programu modernizacji przewidziano zakup sprzętu uzbrojenia, w tym w szczególności: 770 szt. zintegrowanych kamizelek kuloodpornych i 720 szt. hełmów kuloodpornych dla jednostek AT; 2660 szt. kamizelek kuloodpornych nakładanych na mundur dla pododdziałów prewencji Policji; 15 szt. kombinezonów ciężkich pirotechnika (ubrań antywybuchowych) z uwagi na konieczność zastąpienia ubrań wycofywanych z użytkowania ze względu na utratę gwarancji balistycznej; 350 kpl. nowoczesnych karabinków szturmowych kal. 5,56 mm na wyposażenie formacji AT, w miejsce wyeksploatowanych karabinków starego wzoru na 7,62 mm nabój wz. 43; 450 kpl. nowoczesnych pistoletów maszynowych; 200 szt. noktowizorów, które pozwolą na zwiększenie możliwości działania policjantów przy niedostatecznym oświetleniu; 5000 szt. kamizelek kuloodpornych na mundur dla pionu prewencji i służby konwojowej.

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

Potrzeby rzeczowe
Straży Granicznej
wyceniono
na 553,8 mln zł

Straż Graniczna przedstawiła najważniejsze potrzeby niezbędne do realizacji ustawowych zadań w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i ochrony obywateli obejmujące wydatki w łącznej wysokości 553,8 mln zł, w tym: 239,4 mln zł na 51 zadań inwestycyjnych oraz 314,4 mln zł na zakupy inwestycyjne i rzeczowe.

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

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

Do przesłanego przez MSWiA w maju 2016 r. projektu ustawy o ustanowieniu Programu modernizacji, Komendant Główny SG zaproponował przyjęcie corocznej oceny realizacji Programu, z wyłączeniem przedsięwzięcia Inwestycje budowlane, którego pomiar byłby dokonywany po zakończeniu zadań. Przedstawił również propozycje mierników oceny realizowanych przedsięwzięć, tj.:

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

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

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

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

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

Prace dotyczące przygotowania założeń do Programu modernizacji PSP rozpoczęto na początku 2016 r. na podstawie Decyzji Nr 9 Komendanta Głównego PSP z dnia 4 lutego 2016 r. w sprawie powołania Zespołu ds. przygotowania projektu ustawy „Program modernizacji Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Ochotniczej Straży Pożarnej w latach 2017–2020”.

W wyniku podjętych działań opracowano „Program Modernizacyjny Państwowej Straży Pożarnej w latach 2017–2020”, zatwierdzony przez Komendanta Głównego PSP w dniu 6 kwietnia 2016 r. Przedmiotowe opracowanie zostało przesłane do DOLiZK MSWiA. W Programie tym przewidziano na dziewięć zadań realizowanych przez PSP wydatki w łącznej wysokości 1 719 065 tys. zł, a ponadto wydatki Obrony Cywilnej w łącznej wysokości 803 600 tys. zł, wydatki dla Ochotniczych Straży Pożarnych (OSP) 183 300 tys. zł.

Komendant Główny PSP oszacował potrzeby rzeczowe podległych mu bądź przez niego finansowanych struktur (PSP, OC i OSP) na 2,7 mld zł

W toku prac nad projektem ustawy o ustanowieniu Programu modernizacji przesłano do DB MSWiA w kwietniu 2016 r. zestawienia wydatków na zadania rzeczowe wraz z częścią opisową. W zestawieniach tych przewidziano na pięć zadań realizowanych przez PSP wydatki w łącznej wysokości 957 012 tys. zł (w tym wydatki ze środków własnych w budżecie formacji 618 244 tys. zł, z rezerwy celowej budżetu państwa 338 768 tys. zł) oraz wydatki na dotacje dla OSP – 459 600 tys. zł. Następnie w maju 2016 r. przesłano do DB MSWiA propozycję wydatków w ramach Programu modernizacji na pięć zadań realizowanych przez PSP w łącznej wysokości 957 012 tys. zł (w tym wydatki ze środków własnych w budżecie formacji 618 244 tys. zł, z rezerwy celowej – 338 768 tys. zł) oraz wydatki na dotacje dla OSP włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (KSRG) w kwocie 335 800 tys. zł i dotacje dla OSP spoza KSRG w kwocie 165 600 tys. zł.

16 maja 2016 r. Departament Budżetu MSWiA przekazał projekt ustawy o ustanowieniu Programu wraz z uzasadnieniem, polecając weryfikację materiału oraz przekazanie mierników umożliwiających dokonanie oceny realizacji proponowanych w Programie działań i przedsięwzięć. Zmianie uległa nazwa Programu na „Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017–2020”. W Programie tym przewidziano na siedem przedsięwzięć realizowanych przez PSP i OSP wydatki w łącznej wysokości 1 227 505 tys. zł. (w tym wydatki ze środków własnych w budżecie formacji 618 244 tys. zł, z rezerwy celowej – 338 768 tys. zł).

W ustawie modernizacyjnej na siedem przedsięwzięć realizowanych przez PSP i OSP przyznano 1 723 142 tys. zł (w tym wydatki ze środków własnych w budżecie formacji 1 148 629 tys. zł, z rezerwy celowej – 574 513 tys. zł).

W Programie modernizacji uwzględniono środki w łącznej kwocie 501 400 tys. zł na dotacje jednostek ochrony przeciwpożarowej włączonych do KSRG w wysokości 335 800 tys. zł oraz jednostek OSP – realizujących zadania zlecane z zakresu ochrony przeciwpożarowej w wysokości 165 600 tys. zł. Zgodnie z założeniami do ustawy modernizacyjnej, środki ujęte w budżecie PSP, w ramach corocznego limitu wydatków na dotacje dla jednostek włączonych do KSRG uwzględniono, jako „wkład własny”. Środki na dotacje dla pozostałych jednostek OSP są ujmowane w ustawie budżetowej w budżecie MSWiA. Po uchwaleniu ustawy budżetowej na podstawie decyzji Ministra SWiA środki na ten cel są przenoszone do planu wydatków budżetowych KG PSP.

W toku prac nad projektem ustawy do MSWiA przekazano również propozycję zastosowania trzech mierników dla dokonania oceny realizacji przez PSP ujętych w Programie modernizacji przedsięwzięć. Mierniki te zostały włączone do pkt. 12 „Oceny skutków regulacji do projektu ustawy o ustanowieniu Programu modernizacji”. Ustalono następujące mierniki:

- „Inwestycje budowlane” – ilość obiektów budowlanych PSP w stanie, co najmniej dobrym większy bądź równy w stosunku do liczby budynków w stanie co najmniej dobrym z roku poprzedniego;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- „Sprzęt transportowy” – nie zdefiniowano miernika dla wyposażenia jednostek PSP w sprzęt transportowy. KG PSP monitoruje wiek samochodów pożarniczych. Przyjęte kryteria satysfakcji to:
 - wiek samochodu ratowniczo-gaśniczego w PSP – 8 lat,
 - wiek samochodu specjalnego (bez operacyjnych) – 15 lat;
- „Sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej” – nie zdefiniowano miernika dla jednostek PSP;
- „Sprzęt informatyki i łączności” – miernik dla PSP – wskaźnik realizacji systemów łączności wyrażona relacją liczby lokalizacji, w których zrealizowano zadania w zakresie budowy nowych systemów lub modernizacji istniejących rozwiązań do planowanej liczby lokalizacji;
- „Wyposażenie ochronne i osobiste funkcjonariuszy” – miernik dla PSP – zwiększenie zdolności do prowadzenia skutecznych działań ratowniczych i poprawa bezpieczeństwa, komfortu i wydajności pracy poprzez wyposażenie strażaków PSP w nowoczesne środki ochrony indywidualnej. Progi satysfakcji:
 - wymiana ubrań specjalnych dla min. 40% strażaków pracujących w systemie zmianowym,
 - wymiana ubrań specjalnych lekkich dla 100% strażaków pracujących w systemie zmianowym;
- „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy” – miernik – przeciętna miesięczna kwota wydatków na strażaka z Programu modernizacji. Wartością satysfakcjonująca było osiągnięcie, co najmniej przez 85% strażaków kwoty większej bądź równej 240 zł;
- „Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych” – miernik – przeciętna miesięczna kwota wydatków na pracownika z Programu modernizacji. Próg satysfakcji: osiągnięcie co najmniej przez 85% pracowników kwoty większej bądź równej 220 zł.

W zakresie dotacji dla jednostek ochrony przeciwpożarowej włączonych do KSRR i jednostek OSP – realizujących zadania z zakresu ochrony przeciwpożarowej miernikami dla przedsięwzięć nr 1 do 5 była liczba dofinansowanych remontów strażnic, liczba zakupionych pojazdów, sprzętu, ubrań specjalnych. Ponadto dla przedsięwzięcia „Sprzęt transportowy” określono minimalną liczbę średnich i ciężkich samochodów ratowniczo-gaśniczych planowanych do dofinansowania w 2018 r. w ramach dotacji.

Rodzaje i wielkości wydatków dotyczące poszczególnych inwestycji budowlanych realizowanych przez Komendę Główną PSP, komendy wojewódzkie PSP, komendy powiatowe (miejskie) PSP, szkoły PSP zostały ustalone przez Komendę Główną PSP na podstawie informacji z komend wojewódzkich PSP oraz szkół PSP nt. potrzeb w zakresie infrastruktury i wyposażenia wraz z ich wartością w rozbiciu na lata realizacji Programu modernizacji 2017–2020.

W zakresie sprzętu transportowego wielkość wydatków oszacowano na podstawie analizy stanu posiadania podstawowych typów samochodów pożarniczych będących na wyposażeniu PSP. Uwzględniono również planowane równoległe zakupy sprzętu w ramach trzech projektów współ-

finansowanych ze środków Unii Europejskiej. Wielkość i zakres zakupów z projektów UE miały decydujący wpływ na liczbę pojazdów planowaną do zakupu w ramach Programu modernizacji.

Biuro Informatyki i Łączności KG PSP planowało zakupy zgodnie z potrzebami na podstawie dokumentów wewnętrznych i regulaminów KG PSP, w szczególności regulaminu organizacyjnego BliŁ oraz procedury P-24 wyposażenia teleinformatycznego. Ponadto w dniu 11 maja 2016 r. odbyło się spotkanie przedstawicieli Departamentu Teleinformatyki MSWiA z przedstawicielami BliŁ w sprawie zgłoszonych potrzeb w trakcie prac nad projektem Programu modernizacji w zakresie informatyki i łączności. W planach dotyczących realizacji tego przedsięwzięcia uwzględniono również elementy wzmocnienia zabezpieczenia systemów teleinformatycznych przed cyberzagrożeniami w postaci modernizacji infrastruktury środowiska sprzętowego, programowego i sieciowego tych systemów.

Biuro Ochrony Rządu
oszacowało w 2016 r.
swoje rzeczowe
potrzeby
o sfinansowania
w ramach Programu
modernizacji na 146,5
mln zł

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

Po przeprowadzeniu przez poszczególne komórki organizacyjne BOR analizy potrzeb i nadaniu priorytetów poszczególnym zadaniom, w dniu 18 kwietnia 2016 r. Szef BOR przesłał do Dyrektora DB MSWiA propozycje do projektu ustawy o ustanowieniu programu modernizacyjnego wraz z uzasadnieniem. Propozycje obejmowały wydatki w łącznej kwocie 146 500 tys. zł, w tym ze środków własnych 58 600 tys. zł i 87 900 tys. zł z rezerwy celowej. Propozycje nie obejmowały wzmocnienia motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy i zwiększenia konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych.

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

W wyniku przeprowadzonych analiz zaplanowano na inwestycje budowlane 56 470 tys. zł, na zakup sprzętu transportowego 42 810 tys. zł, na sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej 25 327 tys. zł, na sprzęt informatyki i łączności 5506 tys. zł oraz 16 387 tys. zł na wyposażenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy.

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

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

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

Podstawę opracowania propozycji przedsięwzięć do Programu modernizacji stanowiły m.in.: Opinia techniczna z dnia 12.09.2015 r. dotycząca wzmocnienia podłoża gruntowego ściany nośnej: wiatrołap – węzeł cieplny w budynku nr 2 Biura Ochrony Rządu położonego w kompleksie przy ul. Podchorążych 38 w Warszawie, sporządzona przez Zakład Inżynieryjny „GEOREM” sp. z o.o.; Protokoły kontroli sanitarnych kompleksowych przeprowadzonych w 2014 r. przez Państwową Inspekcję Sanitarną Ministerstwa Spraw Wewnętrznych obejmujące obiekty przy ul. Podchorążych w Warszawie; Ekspertyza techniczna nt. „Analizy możliwości organizacyjno-technicznych adaptacji istniejącego obiektu budowlanego na strzelnicę w oparciu o wyniki symulacji przestrzennej parametrów przyszłej hali strzelań w kontekście zachowania bezpieczeństwa użytkowania” wykonana przez Instytut Techniki Uzbrojenia Wydziału Mechatroniki Wojskowej Akademii Technicznej na zlecenie Biura Ochrony Rządu, opracowana w sierpniu 2008 r.; Notatka Służbowa z dnia 16 września 2014 r. obejmująca analizę zasadności budowy i szacunkowej wyceny elementów Ośrodka Doskonalenia Techniki Jazdy w Raduczu, Analiza zasadności przebudowy budynku nr 8 dla potrzeb szkoleniowych Biura Ochrony Rządu, opracowana w BOR w listopadzie 2015 r.; Analiza celowości wprowadzenia zadań inwestycyjno-remontowych planowanych w ramach programu modernizacji służb Policji, PSP, SG i BOR na lata 2017–2020; Zestawienie propozycji Zarządu VII w zakresie wydatków związanych z programem modernizacji z dnia 4 lutego 2016 r. i inne.

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

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

Po utworzeniu, z dniem 1 lutego 2018 r., Służby Ochrony Państwa przejęła ona majątek i kadry BOR oraz zadania określone w Programie modernizacji.

5.2. Zgodność działań realizowanych przez poszczególne służby z założeniami i celami Programu modernizacji

Do ustawy
modernizacyjnej
włączono
w całości rzeczowe
propozycje Policji
na łączną kwotę
3 119 980 tys. zł

W kwietniu 2016 r. Komendant Główny Policji przesłał do Dyrektora Departamentu Budżetu MSWiA zestawienie tabelaryczne wraz z opisem priorytetowych potrzeb Policji w celu uwzględnienia ich w „Programie wzmocnienia bezpieczeństwa publicznego i ochrony obywateli w latach 2017–2020”. Propozycje przedsięwzięć rzeczowych Policji przedstawiono w układzie przyjętym później w ustawie modernizacyjnej i opiewały one na łączną kwotę 3 119 980 tys. zł, w tym na:

I. Inwestycje budowlane	1 591 000 tys. zł,
II. Sprzęt transportowy	624 000 tys. zł,
III. Sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej	76 920 tys. zł,
IV. Sprzęt informatyki i łączności (w tym systemy)	655 000 tys. zł,
V. Wyposażenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy	173 060 tys. zł.

Wydatki te zamierzano sfinansować w całości z budżetu państwa, w tym: kwotę 1 798 708 tys. zł z rezerw celowych budżetu państwa (jako „środki z rezerw celowych”); kwotę 1 086 968 tys. zł w ramach limitu wydatków ustalanego dla Policji ustawą budżetową („środki własne”) oraz kwotę 234 304 tys. zł ze środków przeniesionych z budżetu MON („środki MON”). W projekcie ustawy budżetowej datowanym na dzień 20 maja 2016 r. ujęto wszystkie wyżej wymienione wydatki rzeczowe Policji ze wskazanymi kwotami.

Ponadto z rezerwy celowej budżetu państwa zaplanowano sfinansować dwa przedsięwzięcia płacowe Policji na łączną kwotę 1 015 612 tys. zł, w tym na „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy” – kwotę 803 783 tys. zł oraz na „Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych” – kwotę 211 829 tys. zł.

Ogółem w projekcie ustawy modernizacyjnej, według stanu na 20 maja 2016 r., na realizację Programu modernizacji Policji, na wszystkie siedem przedsięwzięć przewidziano kwotę 4 135 592 tys. zł.

W Programie modernizacji, ustanowionym w grudniu 2016 r., ustalono wydatki rzeczowe Policji na lata 2017–2020 na łączną kwotę taką samą jak w projekcie, tj. 3 119 980 tys. zł. Wydatki te zamierzano sfinansować w całości z budżetu państwa, w tym: kwotę 1 798 708 tys. zł z rezerwy celowej budżetu państwa oraz kwotę 1 321 272 tys. zł w ramach limitu wydatków ustalanego dla Policji ustawą budżetową.

Zwiększone zostały środki na przedsięwzięcia płacowe Policji z kwoty 1 015 612 tys. zł do kwoty 2 873 049 tys. zł, tj. o 1 857 437 tys. zł (o 83%), w tym na „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy” zwiększono środki o 1 469 631 tys. zł oraz na „Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych” – o kwotę 387 806 tys. zł (w obu przypadkach wzrost o 83%). Zmieniono jednak sposób sfinanso-

wania przedsięwzięć płacowych: w ustawie przyjęto, że z rezerwy celowej zostanie na to przeznaczona kwota 670 577 tys. zł, tj. o 345 035 tys. zł (o 34%) mniej niż planowano wcześniej.

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

Za priorytetowe uznano zamierzenia związane z:

- poprawą warunków lokalowych istniejących jednostek szczebla podstawowego;
- koniecznością wdrożenia procesu reaktywacji posterunków Policji;
- koncentracją nakładów na zadaniach kontynuowanych, dla których koniecznym było zachowanie ciągłości finansowania procesu inwestycyjnego, w celu uzyskania zakładanych efektów;
- budową nowych obiektów;
- obniżeniem kosztów eksploatacji budynków (uwzględnienie zamierzeń termomodernizacyjnych, związanych ze zmianą systemu ogrzewania, zakwalifikowanych do dofinansowania ze środków NFOŚiGW bądź WFOŚiGW¹⁶);
- budową lub modernizacją strzelnic.

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

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

Propozycje
w zakresie inwestycji
ustalono w wyniku
kompleksowego
przeglądu istniejącej bazy
kubaturowej wszystkich
obiektów

¹⁶ Odpowiednio: Narodowy/Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

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

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

Wytypowane i przyjęte zamierzenia inwestycyjne były w Biurze Logistyki Policji KGP weryfikowane pod względem możliwości realizacji konkretnego zamierzenia, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa¹⁷.

Potrzeby Policji
w zakresie sprzętu
bazowały
na potrzebach
zgłoszonych
przez wszystkie jednostki
Policji

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

Kryteriami doboru zadań w tym obszarze były:

- zakup sprzętu i wyposażenia zwiększającego skuteczność i mobilność funkcjonariuszy Policji;
- unowocześnienie posiadanego wyposażenia, w tym sukcesywna wymiana dotychczas użytkowanego asortymentu, zwłaszcza wymagającego wycofania z użytkowania;
- wymiana najstarszego sprzętu i wyposażenia, generującego wysokie koszty eksploatacji;
- wzmocnienie bezpieczeństwa osobistego funkcjonariuszy poprzez doposażenie ich w sprzęt i środki ochrony indywidualnej najnowszej generacji;
- zapewnienie najwyższych standardów jakości oraz komfortu realizowania przez policjantów zadań służbowych;
- uzupełnienie braków wyposażenia w stosunku do określonego normatywu należności.

Dla przedsięwzięć obejmujących zakupy sprzętu komputerowego, zostały uwzględnione wyniki przeprowadzonych analiz w zakresie użytkowanego sprzętu. W szczególności wzięto pod uwagę okres używania komputerów, jak też rodzaj zainstalowanego oprogramowania systemowego (dla systemów operacyjnych Windows XP i Windows Vista producent zakładał

¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. z 2010 r. Nr 238, poz. 1579).

zaprzestanie wsparcia aktualizacji i poprawek krytycznych, co w ścisły sposób wiąże się z bezpieczeństwem systemów). Ponadto istotnym kryterium doboru zadań była konieczność modernizacji i wsparcia posiadanych urządzeń oraz podwyższenie bezpieczeństwa nadzorowanych systemów.

W 2017 r. Komendant Główny Policji skierował do Ministra SWiA sześć wniosków o przesunięcia środków pomiędzy poszczególnymi przedsięwzięciami w ramach Programu modernizacji Policji i uzyskał aprobujące decyzje Ministra.

Zmiany przedsięwzięć Programu modernizacji były dokonywane zgodnie z ustawą modernizacyjną

W 2017 r. budżet Policji został dodatkowo zwiększony o środki z rezerwy celowej przeznaczonej na realizację przedsięwzięcia „Inwestycje budowlane” w wysokości: 3300 tys. zł – dla KWP Katowice z limitu BOR (Decyzja Ministra RiF z dnia 31.10.2017 r.) oraz 2400 tys. zł – dla KWP w Krakowie z limitu Straży Granicznej (Decyzja Ministra RiF z dnia 15.11.2017 r.)

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

- a) „Inwestycje budowlane” – zmniejszenie o kwotę 10 810 tys. zł na rzecz SOP, w tym kwota 3300 tys. zł stanowiąca zwiększenie limitu Policji w 2017 r.;
- b) „Sprzęt transportowy”:
 - 7510 tys. zł – zwiększenie z limitu SOP,
 - 92 490 tys. zł – zmniejszenie niżej wymienionych przedsięwzięć i przesunięcie środków na zakup śmigłowców wielozadaniowych:
 - „Sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej” – kwota 4490 tys. zł,
 - „Sprzęt informatyki i łączności (w tym systemy)” – kwota 74 433 tys. zł;
 - „Wyposażenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy” – kwota 13 567 tys. zł.

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

Celem Programu jest poprawa skuteczności, sprawności działania m.in. Policji oraz stworzenie warunków sprzyjających realizacji jej ustawowych zadań przez modernizację infrastruktury, sprzętu i wyposażenia. W opinii NIK wszystkie wybrane do sfinansowania w ramach Programu modernizacji i realizowane zadania zapewniają poprawę ilościowo-jakościową posiadanej infrastruktury, a w konsekwencji poprawę warunków pracy i służby, wymianę sprzętu na nowocześniejszy i uzupełnienie jego stanu ilościowego, poprawę stanu uposażeń i wynagrodzeń – tym samym przedsięwzięcia te wpisują się w założenia Programu modernizacji.

Wszystkie realizowane w ramach Programu modernizacji zadania zapewniają poprawę ilościowo-jakościową posiadanej infrastruktury

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

Przedsięwzięcia realizowane przez Straż Graniczną były zgodne z założeniami Programu modernizacji

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

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

Zgodnie z zarządzeniem Komendanta Głównego SG w sprawie określenia zasad gospodarowania mieniem¹⁸, podstawą określenia potrzeb w zakresie mienia niezbędnego do realizacji ustawowych zadań SG były tzw. plany zaopatrzenia, oparte na normach należności sprzętu służbowego i wyposażenia w zakresie gospodarki transportowej, mundurowej i techniki specjalnej wynikających z aktów wewnętrznych SG. Normy należności zostały określone w zarządzeniach Komendanta Głównego SG wprowadzonych w latach 2005–2016 (m.in. w sprawie norm należności uzbrojenia i wyposażenia specjalnego).

Najważniejszym kryterium wyboru przez Straż Graniczną zadań do Programu modernizacji było zapewnienie ciągłości działania w realizacji jej ustawowych obowiązków

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

Zgłoszone do Programu potrzeby SG wynikały z analizy ustawowych zadań Straży Granicznej i konieczności realizacji celów określonych w „Koncepcji funkcjonowania Straży Granicznej w latach 2016–2022”, zatwierdzonej przez Ministra Spraw Wewnętrznych w lipcu 2015 r. W dokumencie przyjęto, że głównym celem działalności formacji jest utrzymanie i rozwój zdolności do zapewnienia bezpieczeństwa granicy państwa, co było zbieżne z celem określonym w ustawie modernizacyjnej, tj. poprawą skuteczności i sprawności działania formacji i stworzeniem warunków sprzyjających realizacji zadań.

Komendant Główny SG wskazał, że najważniejszym kryterium wyboru zadań do Programu modernizacji było zachowanie ciągłości działania Straży Granicznej w realizacji jej ustawowych obowiązków. Kolejne założenia to: zwiększenie skuteczności działań dzięki wymianie sprzętu, wdrożenie innowacyjnych rozwiązań, poprawa warunków służby w zmo-

¹⁸ Zarządzenie Nr 95 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 31 października 2014 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania mieniem będącym w zarządzie Straży Granicznej (Dz. Urz. KG SG, poz. 120, ze zm.).

dernizowanych obiektach oraz efektywności szkolenia funkcjonariuszy dzięki unowocześnieniu bazy szkoleniowej SG.

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

W ustawie budżetowej na 2017 r. Straż Graniczna otrzymała środki na realizację przedsięwzięć Programu modernizacji w wysokości 111 667 tys. zł, w tym 60 008 tys. zł na wydatki majątkowe i rzeczowe oraz 51 659 tys. zł na wydatki płacowe. Decyzjami Ministra Rozwoju i Finansów plan zwiększono o środki z rezerw celowych przeznaczonych na: inwestycję w Nadwiślańskim Oddziale SG w wysokości 4760 tys. zł, sfinansowanie przedsięwzięć płacowych w kwocie 11 366 tys. zł oraz ze środków MON na realizację przedsięwzięć rzeczowych 56 696 tys. zł, przy czym kwota 35 000 tys. zł została przyznana w maju, a pozostałe 21 696 tys. zł w sierpniu 2017 r. Ostatecznie plan po zmianach na koniec 2017 r. wyniósł 182 089 tys. zł.

Ustawa budżetowa na 2018 r. zawierała środki z Programu modernizacji w wysokości 147 118 tys. zł, które uzupełniono rezerwą celową na przedsięwzięcia płacowe w kwocie 4959 tys. zł. Na wnioski SG Minister Finansów uruchomił środki z rezerw celowych z przeznaczeniem na inwestycje budowlane – 33 714 tys. zł i na pozostałe przedsięwzięcia rzeczowe – 92 426 tys. zł. Plan na 30 czerwca 2018 r. wynosił 278 217 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą Komendant Główny SG złożył dziewięć wniosków o przeniesienie środków pomiędzy przedsięwzięciami lub paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach przedsięwzięcia do Ministra SWiA, w zakresie m.in.:

- zmiany kwalifikacji z wydatków majątkowych na rzeczowe kwoty 12 400 tys. zł przeznaczonej na zakup sprzętu informatyki i łączności;
- przeniesienia niewykorzystanej kwoty 1009 tys. zł z przedsięwzięć płacowych na zakup wyposażenia osobistego i ochronnego funkcjonariuszy;
- przeniesienia 91 tys. zł z niezrealizowanego zakupu sprzętu transportowego na sprzęt informatyki i łączności.

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

- w listopadzie 2017 r. zmniejszono limit na inwestycje budowlane o 2400 tys. zł z powodu opóźnień w harmonogramie prac przy „Rozbudowie budynku nr 1 przy ul. 17 stycznia 23 w m. Warszawa” (Nadwiślański OSG);
- w lipcu 2018 r. dokonano zmiany przeznaczenia środków z rezerwy celowej w kwocie 10 775 tys. zł w związku z rezygnacją z prac budowlanych w inwestycji „Budowa krytej strzelnicy w m. Gdańsk” (wniosek KG SG z maja 2018 r.).

Komendant Główny SG lub upoważniony Zastępca wielokrotnie w okresie objętym kontrolą wyrażali zgodę na dokonanie zmian w harmonogra-

Zmiany wprowadzone w trakcie realizacji Programu modernizacji Straży Granicznej były zgodne z założeniami Programu

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

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

Zastępca Komendanta Głównego SG¹⁹ wyjaśniła, że przeniesienia nie były przedstawiane do akceptacji Ministra SWiA do czasu wydania polecenia służbowego przez Sekretarza Stanu MSWiA Jarosława Zielińskiego, który w marcu 2018 r. w związku z przejściem nadzoru nad Strażą Graniczną postawił wymóg występowania do MSWiA również z wnioskami o przeniesienia środków finansowych pomiędzy zadaniami.

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

Do Programu modernizacji PSP wpisano zadania zgodne z założeniami Programu

Przy projektowaniu zamierzeń Programu dla Państwowej Straży Pożarnej wykorzystano m.in. następujące dokumenty:

- Procedura P-24 wyposażenia informatycznego,
- Analiza potencjału ratowniczego jednostek OSP włączonych do KSRG,
- Zbiorczy plan sieci jednostek OSP przewidzianych do włączenia do KSRG w 2016 r., 2017 r. i 2018 r.

W zakresie sprzętu transportowego dokonano analizy stanu posiadania podstawowych typów samochodów pożarniczych, w szczególności oszacowano:

- liczbę samochodów kwalifikujących się do wymiany w latach 2016–2020, ze względu na przekroczone czasowe normy eksploatacji pojazdów. Analizę wykonano w oparciu o bazę danych EKSPON PSP, wg stanu na dzień 31.12.2015 r. uwzględniając również samochody ponadnormatywne;
- liczbę samochodów wymaganych do uzupełnienia normatywów, zgodnie z tabelami wyposażenia w sprzęt dla poszczególnych województw, uzgodnionych pomiędzy komendantami wojewódzkimi i Komendantem Głównym PSP w dniu 19 czerwca 2015 r. oraz pomiędzy komendantami szkół PSP i Komendantem Głównym PSP w dniu 25 czerwca 2015 r.

Dla przedsięwzięcia „Inwestycje budowlane”, do dofinansowania w ramach Programu modernizacji, wyznaczono, jako kluczowe zadania kontynuowane (rozpoczęte przed rokiem 2017) oraz zgłaszane przez Komendy Wojewódzkie i szkoły PSP. Potrzeby finansowe realizowanych zadań określono na podstawie wartości kosztorysowych i faktycznego zaawansowania

¹⁹ Zastępca Komendanta Głównego SG płk SG Wioleta Gorzkowska pełni swoją funkcję od 15 marca 2018 r.

robót budowlanych, a w przypadku nowych inwestycji przyjęto ich wartości kosztorysowe.

W ramach przygotowania realizacji zamierzenia „Sprzęt transportowy” zaplanowano zakup 16 średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych (GBA), po jednym dla każdego województwa, na wymianę najstarszych pojazdów, które miały przekroczony normatywny okres eksploatacji lub uzupełniały braki w stosunku do obowiązującego normatywu.

W zakresie zamierzenia „Sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej” zaplanowano realizację zakupów dla czterech szkół PSP, a asortyment doposażenia wynikał z przypisanej dla danej szkoły dziedziny ratownictwa specjalistycznego. Przewidziano również zakup zestawów narzędzi hydraulicznych, fantomów i osprzętu do nauki kwalifikowanej pierwszej pomocy.

W zakresie zamierzenia „Sprzęt informatyki i łączności” rodzaje i wielkości wydatków ustalono na podstawie analizy potrzeb i podziału zadania głównego „Sprzęt informatyki i łączności” na podzadania „Budowa i modernizacja infrastruktury teleinformatycznej, systemów IT”, „Budowa i modernizacja systemu zasilania awaryjnego i gwarantowanego oraz systemu klimatyzacji węzłów łączności i serwerowni” oraz „Budowa cyfrowych systemów łączności i modernizacja istniejących rozwiązań radiokomunikacyjnych”. Rodzaj wydatków jak i ich wielkość była konsultowana z komendami wojewódzkimi i szkołami bezpośrednio, a ze szczeblem powiatowym/miejskim pośrednio przez szczebel wojewódzki. Do podziału kwot w części 85 budżetu, z wyłączeniem podzadania „Budowa i modernizacja systemu zasilania...”, gdzie każde województwo dostało w 2017 r. po 100 tys. zł, zastosowano klucz uwzględniający liczbę powiatów w poszczególnych województwach w ten sposób, że całkowitą kwotę Programu dla określonego podzadania dzielono na liczbę wszystkich jednostek powiatowych w kraju (tj. 335). Uzyskana wielkość mnożona była przez liczbę powiatów w poszczególnych województwach.

W ramach zamierzenia „Wyposażenie ochronne i osobiste funkcjonariuszy” określono ilość kompletów ubrań specjalnych dla strażaków zgodnie z liczbą limitów etatowych w systemie zmianowym, wg stanu na koniec 2015 r. Zaplanowano zakup ubrań specjalnych i ubrań specjalnych lekkich nowej generacji, według przygotowywanego do wprowadzenia nowego wzoru, w ilościach:

- 1) dla minimum 40% strażaków pracujących w systemie zmianowym w KW/KP/KM PSP – w zakresie ubrań specjalnych,
- 2) dla 100% strażaków pracujących w systemie zmianowym i słuchaczy szkół PSP (bez Szkoły Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie) – w zakresie ubrań specjalnych,
- 3) dla 100% strażaków pracujących w systemie zmianowym i słuchaczy szkół PSP (bez Szkoły Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie) – w zakresie ubrań specjalnych lekkich.

Podstawą dofinansowania jednostek OSP była „Analiza potencjału ratowniczego jednostek OSP włączonych do KSRG” oraz plany dalszego rozwoju krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego

W zakresie dotacji dla jednostek OSP, Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności KG PSP bazowało w głównej mierze na danych przekazywanych corocznie przez komendy wojewódzkie PSP w ramach cyklu sprawozdawczego według stanu na dzień 31 grudnia danego roku. Zbierane dane zawierały szczegółowe informacje dot. wyposażenia jednostek OSP w sprzęt pożarniczy i specjalistyczny, wyszkolenia członków OSP, bazy lokalowej jednostek, wieku pojazdów. Na podstawie analizy tych danych oraz informacji pozyskanych z innych biur Komendy Głównej PSP, opracowano w marcu 2016 r. dokument pt. „Analiza potencjału ratowniczego jednostek OSP włączonych do KSRG”. Analiza ta określiła standardy dla jednostek OSP włączonych do KSRG, potrzeby z uwzględnieniem wymiany sprzętu, szacunkowe koszty oraz wskazała kierunki dalszego rozwoju krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

W przypadku jednostek OSP spoza systemu, przyjęto założenie, że dofinansowane będą jednostki dążące do spełnienia standardów określonych dla jednostek OSP włączonych do KSRG. Przy ich wyborze posłkowano się planem sieci, ilością jednostek OSP włączanych do systemu w poszczególnych latach oraz analizowano dane dotyczące udzielanych dotacji jednostkom OSP w latach poprzednich.

Zmiany w trakcie realizacji Programu modernizacji PSP były zgodne z założeniami Programu

W 2017 r. dokonano jednej zmiany w Programie modernizacji PSP poprzez przesunięcie kwoty 250 tys. zł z przedsięwzięcia „Inwestycje budowlane” na przedsięwzięcie „Sprzęt informatyki i łączności”. O dokonanie przesunięcia środków wnioskował Śląski Komendant Wojewódzki PSP w związku z oszczędnościami na zadaniu inwestycyjnym „Budowa strażnicy Komendy Miejskiej PSP w Bytomiu”. Zgodnie z wnioskiem środki przesunięto na zadanie pn. „Budowa i modernizacja infrastruktury teleinformatycznej, systemów IT”²⁰.

W trakcie realizacji Programu modernizacji w 2017 r. i w I połowie 2018 r. dokonywano również zmian w planach wydatków na realizację poszczególnych zadań w ramach przedsięwzięć, bez dokonywania zmian w planowanej wartości tych przedsięwzięć. W przedsięwzięciu „Inwestycje budowlane” w objętym kontrolą okresie dokonano siedem zmian obejmujących 21 zadań, po jednej zmianie w przedsięwzięciach „Sprzęt transportowy” i „Sprzęt informatyki i łączności”. Zmiany w wydatkach dokonywane były na podstawie stosownych decyzji Ministra SWiA.

W przedsięwzięciu „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy” decyzją Ministra SWiA z dnia 28 września 2017 r. dokonano w cz. 42 przesunięcia kwoty 35,1 tys. zł pomiędzy paragrafami w związku z koniecznością uzupełnienia wydatków na skutki wzrostu wysokości świadczeń pieniężnych wypłacanych przez okres roku funkcjonariuszom zwolnionym ze służby na podstawie art. 101 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej. Ponadto na podstawie wniosku Ministra SWiA z dnia 7 kwietnia 2017 r. dokonano przesunięcia per saldo kwoty 74,4 tys. zł z rozdziału 75411 – Komendy powiatowe PSP do rozdziału 75410 – Komendy

²⁰ Zmiana podziału kwot nastąpiła na podstawie Decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Nr 8/2017/PM/PSP z dnia 5 grudnia 2017 r. w sprawie zmiany podziału kwot ustanowionych dla Państwowej Straży Pożarnej na 2017, w Programie modernizacji.

wojewódzkie PSP w celu dostosowania planu wydatków do faktycznych potrzeb na realizację zwiększonych wypłat świadczeń pieniężnych wypłacanych przez okres roku funkcjonariuszom zwolnionym ze służby oraz na wypłatę pozostałych należności funkcjonariuszy, tj. odpraw dla zwolnionych ze służby, nagród jubileuszowych oraz rekompensat pieniężnych za przedłużony czas służby, które wynikają z podwyższenia uposażeń.

W 2017 r. dokonano również zmiany polegającej na przeniesieniu w części 42 kwoty 15 tys. zł do § 2830 – Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych. Zmiana została dokonana decyzją Ministra SWiA z dnia 3 listopada 2017 r.

W II połowie 2018 r. decyzją Ministra SWiA nr 1/2018/PM/PSP z dnia 8 sierpnia 2018 r. dokonano zmniejszenia o 2020 tys. zł środków przedsięwzięcie „Sprzęt transportowy” („wkład własny” cz. 85) i zwiększenia o 2020 tys. zł środków na przedsięwzięcie „Sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej” („wkład własny” cz. 42) na zakup bezzałogowych statków powietrznych (dronów) do zastosowania w działaniach ratowniczych.

W okresie realizacji Programu modernizacji nie było przypadku braku akceptacji Ministra SWiA dla proponowanych przez Komendanta Głównego PSP zmian sposobu i zakresu wydatkowania środków.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w trakcie realizacji Programu modernizacji w 2017 r. i w I połowie 2018 r. wystąpiły zmiany w realizacji poszczególnych zadań w ramach przedsięwzięć, bez zmian w ich planowanej wartości. Zmiany te nie zmieniały ogólnych założeń i celów programu.

W 2017 r. szef BOR wielokrotnie występował do MSWiA z wnioskami o zmiany w planie realizacji Programu modernizacji i w wyniku pozytywnych decyzji Ministra doprowadził do:

- przesunięcia kwoty 5210 tys. zł z realizacji zadania „Przebudowa budynku nr 8 na cele szkoleniowe w ob. Podchorążych 38 w Warszawie” na zadanie „Rozbudowa, przebudowa budynku nr 16 w ob. Podchorążych w Warszawie” w kwocie 2280 tys. zł. Zmianę tę uzasadniły problemy w realizacji zadania związane ze stopniem skomplikowania inwestycji (prace rozbiórkowe, zmiany układu komunikacji wewnętrznej, wzmacnianie fundamentów);
- przesunięcia kwoty w wysokości 2930 tys. zł na zakup pojazdów niezbędnych do właściwego zabezpieczenia zadań ustawowych formacji. Znaczna liczba pojazdów miała wykonany lub zbliżony do granicznego resurs przebiegu kilometrów lub okresu użytkowania. W celu realizacji tego zadania zwrócono się jednocześnie do MSWiA o uzyskanie zgody Ministra Finansów na przeniesienie środków w wysokości 2930 tys. zł z wydatków inwestycyjnych (§ 605) na zakupy inwestycyjne (§ 606)²¹;
- uzyskania zgody Ministra Rozwoju i Finansów na zapewnienie finansowania przedsięwzięcia „Przebudowa budynku nr 8 na cele szko-

Przygotowanie Programu modernizacji i jego realizacja przez BOR/SOP, w zakresie inwestycji oraz zakupu sprzętu i wyposażenia, była ściśle związana z potrzebami formacji

²¹ MSWiA dokonał zmiany kwot ustanowionych dla BOR w Programie modernizacji decyzją nr 1/2017/PM/BOR z dnia 19 maja 2017 r., Minister Rozwoju i Finansów wyraził zgodę na przeniesienie środków decyzją z dnia 8 czerwca 2017 r. nr FG64142.9.2017.211.PRQ.

leniowe w ob. Podchorążych 38 w Warszawie” poprzez zwiększenie na 2018 r. rezerwy celowej dla BOR o kwotę 10 810 tys. zł i zmniejszenie o tę kwotę środków rezerwy celowej Policji (zmiany uzgodniono z Policją)²².

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

W 2018 r. nowo powołana Służba Ochrony Państwa kontynuowała plan BOR oraz występowała o nowe środki w związku z nowymi zadaniami

Pod koniec 2017 r. Szef BOR uzyskał decyzję Ministra SWiA dot. zapewnienia finansowania realizacji zadania „II etap zakupu dwóch samochodów osobowych reprezentacyjnych opancerzonych” na kwotę 318,1 tys. zł. Zakup dwóch samochodów z wymaganym wyposażeniem nie był możliwy do końca roku z uwagi na długotrwały proces produkcyjny, stąd konieczność realizacji w dwóch etapach: w I etapie w 2017 r. – 5104,8 tys. zł, a w II etapie w 2018 r. – 318,1 tys. zł. Finansowanie II etapu ze środków własnych BOR, realizowane było poprzez zmniejszenie środków przeznaczonych na zakup sprzętu transportowego w 2018 r., na który zaplanowano kwotę 2415 tys. zł. W dniu 5 grudnia 2017 r. Minister SWiA wyraził zgodę na zaciągnięcie przez Szefa BOR zobowiązania na rok 2018 w wysokości 318,1 tys. zł.

W związku z powołaniem Służby Ochrony Państwa i rozszerzeniem zadań formacji m.in. o wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz zmianą przepisów podatkowych²³, Komendant SOP uzyskał zgodę Ministra Finansów na przeniesienie wydatków w planie finansowym SOP. Zmiany polegały na zmniejszeniu wydatków majątkowych o kwotę 818 tys. zł i jednoczesnym zwiększeniu o tę kwotę wydatków bieżących. Ponadto wystąpiono do MSWiA o dokonanie przeniesień wydatków w zakresie zakupu sprzętu transportowego (zmiana rodzajów kupowanych pojazdów), sprzętu uzbrojenia i techniki specjalnej (m.in. zakup poligrafu z ukończeniem, zwiększenie środków na zakup pistoletów maszynowych, kosztem m.in. zmniejszenia środków na zakup skanera RTG, analizatora linii telefonicznych), informatyki i łączności (zwiększenie zakupu radiotelefonów nasobnych cyfrowych, m.in. rezygnacja z zadania konsola administratora), wyposażenia ochronnego i osobistego funkcjonariuszy (zwiększenie zaku-

²² Minister Rozwoju i Finansów udzielił zapewnienia finansowania ww. przedsięwzięcia i udzielił zgody na zaciągnięcie zobowiązania decyzją z dnia 25 października 2017 r., a decyzją z dnia 31 października 2017 r. dokonał przesunięcia kwoty 3300 tys. zł rezerwy celowej zgodnie z wnioskiem.

²³ Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2175, ze zm.), skutkowałą zwiększeniem z dniem 1 stycznia 2018 r. limitu wydatków na środki trwałe i wartości niematerialne i prawne z 3,5 tys. zł do 10 tys. zł, co z kolei zmieniło zasady realizacji planów finansowych służby.

pów hełmów kuloodpornych, rezygnacja m.in. z zakupu aparatu ucieczkowego).

Uzyskano również zgodę na uruchomienie rezerwy celowej w ramach przedsięwzięcia „Sprzęt transportowy”, na nowe zadanie zakupu samochodu do zabezpieczenia placówek dyplomatycznych w strefie działań wojennych, na kwotę 1900 tys. zł i rezygnację m.in. z zakupu innych pojazdów, na łączną kwotę 9325 tys. zł (zaplanowano realizację części zadań ze środków własnych). Ten wniosek uzasadniano koniecznością zwrotu środków do Policji w wysokości 7510 tys. zł, przeprowadzoną weryfikacją potrzeb i priorytetów oraz analizą nowych zadań SOP. W dniu 27 kwietnia 2018 r. MF wyraził zgodę na zmniejszenie wydatków majątkowych i zwiększenie wydatków bieżących o kwotę 818 tys. zł.

Ponadto, za zgodą Sekretarza Stanu w MSWiA, wprowadzono następujące zmiany w zakresie inwestycji budowlanych:

- zrezygnowano z remontu budynku nr 11 wraz z wymianą dachu i utylizacją azbestu w m. Raducz – na rzecz remontu budynku nr 9 przeznaczonego na potrzeby szkoleniowe w zakresie przygotowania funkcjonariuszy do ochrony placówek zagranicznych (50 tys. zł) – zmiana priorytetów w związku ze zwiększonymi potrzebami szkoleniowymi SOP;
- zrezygnowano z przebudowy budynku nr 5 w m. Raducz ze względu na pogarszający się stan techniczny²⁴ – na rzecz dofinansowania przebudowy budynku koszarowego nr 1, w celu zwiększenia możliwości szkoleniowych, zwiększenie finansowania o 50 tys. zł na stworzenie wszechstronnej bazy do szkolenia z zakresu ochrony i ewakuacji VIP-ów, szkolenia pirotechnicznego;
- zrezygnowano z remontu termoizolacyjnego budynku nr 1 w kompleksie przy ul. Podchorążych 38 w Warszawie, na rzecz remontu strzelnicy w m. Raducz – zmiana priorytetów, w związku ze zwiększonymi potrzebami szkoleniowymi SOP. Wprowadzono remont strzelnicy w m. Raducz w 2018 r. na kwotę 800 tys. zł i w 2020 r. – na kwotę 200 tys. zł.

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

²⁴ Decyzję podjęto po dokonaniu kolejnej oceny stanu technicznego budynku po okresie zimowym. Stwierdzono postępującą degradację budynku (łaźnia żołnierska), wyłączonego z użytkowania i nieogrzewanego przez 15 lat. Przeprowadzone prace odkrywkowe fundamentów wykazały, że stan techniczny między rokiem 2015, kiedy zbierano dane do programu modernizacji, a rokiem 2018, uległ pogorszeniu w stopniu dyskwalifikującym obiekt do remontu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

5.3. Realizacja zakupów i inwestycji

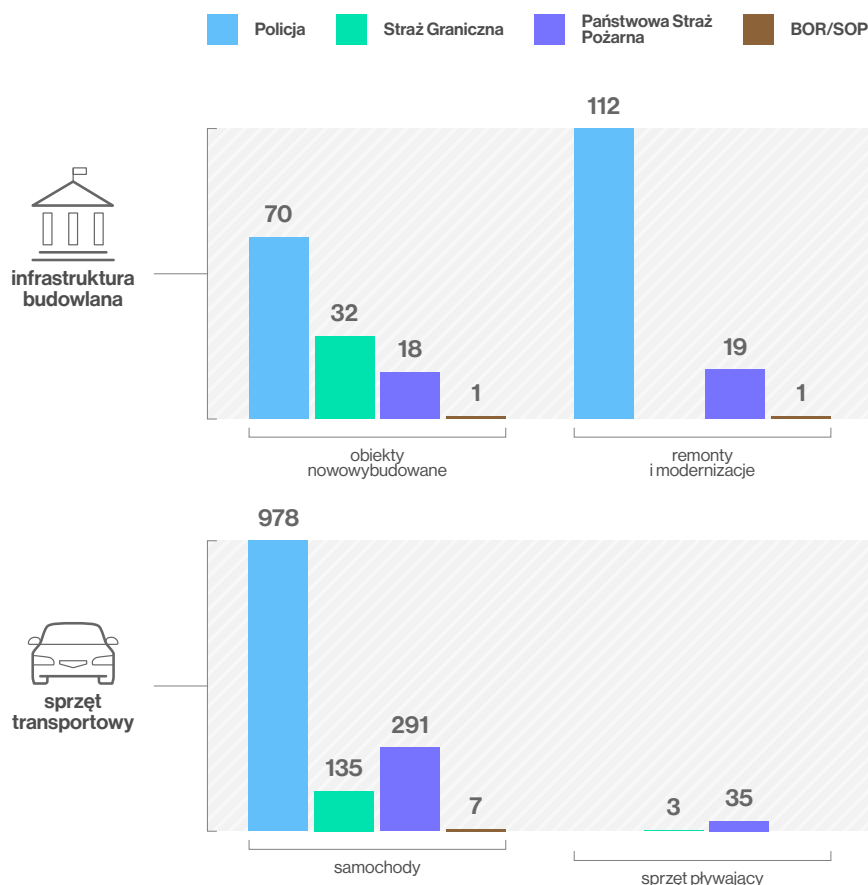
W ramach Programu modernizacji na przedsięwzięcia rzeczowe wydatkowano w 2017 r. kwotę 780 591 tys. zł

W ramach Programu modernizacji na sfinansowanie bądź dofinansowanie²⁵ inwestycji i zakupów sprzętu wydatkowano w 2017 r.²⁶ kwotę 780 591 tys. zł. Efekty rzeczowe we wszystkich służbach łącznie to 121 obiektów nowo wybudowanych, 132 obiekty wyremontowane bądź zmodernizowane; ponad 1400 samochodów i prawie 40 jednostek jednostek pływających; 395 paralizatorów, 350 karabinków, ponad 16 tysięcy szt. strażackiego sprzętu ratowniczego; ponad 9 tysięcy komputerów przenośnych, ponad 4 tysiące policyjnych terminali noszonych, ponad 700 radiotelefonów, ponad 2 tysiące urządzeń wielofunkcyjnych; blisko 2 tysiące komputerów ALL IN ONE; ponad 10 tysięcy kamizelek kuloodpornych i ponad 12 tysięcy kpl. ubrań ochronnych bądź specjalnych; prawie 11 tysięcy butów z membraną izolacyjną i ponad 6 tysięcy par butów strażackich.

Wybrane efekty rzeczowe realizacji Programu modernizacji w 2017 r.

Infografiki nr 6–9

Efekty rzeczowe realizacji Programu modernizacji w 2017 r.



²⁵ W ramach dotacji dla jednostek KSRG i OSP oraz w ramach dofinansowania zakupu pojazdów przez Policję we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego.

²⁶ W niniejszej informacji szczegółowo przedstawiono efekty rzeczowe osiągnięte w 2017 r., ponieważ I połowa 2018 r. to generalnie okres udzielania zamówień publicznych. Efekty rzeczowe przyniosła dopiero II połowa 2018 r. bądź I połowa roku 2019 (w ramach wydatków niewygasających), które to okresy nie były objęte kontrolą.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

	Policja	Straż Graniczna	Państwowa Straż Pożarna	BOR/SOP
łączność i informatyka	 4 266 terminali noszonych  2 038 urządzeń wielofunkcyjnych	 32 radiotelefony  310 komputerów przenośnych  1 842 komputerów ALL IN ONE	 628 radiotelefonów	 45 radiotelefonów
sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej	 395 paralizatorów  8 dronów	 350 karabinków 5,56 mm  356 lornetek	 16 029 szt. sprzętu ratowniczego	 3 kpl ubrań gazoszczelnych
wyposażenie osobiste i ochronne	 9 159 kamizelek kuloodpornych  180 kamer nasobnych  8 953 komputery przenośne	 5 867 kpl ubrań ochronnych  10 999 par butów z izolacją  862 kamizelki kuloodporne	 5 897 kpl ubrań specjalnych  6 431 par butów strażackich	 870 kpl ubrań ochronnych  20 kpl kombinezonów pirotechnika

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Policja

Realizację zakupów i inwestycji przez Policję poprzedziła reorganizacja w biurach merytorycznych KGP

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

- wzmocnienie etatowe i zatrudnienia w Wydziale Koordynacji Gospodarki Transportowej BLP, Wydziale Koordynacji Gospodarki Uzbrojeniem i Technika Policyjną BLP, Wydziale Zamówień Publicznych i Funduszy Pomocowych BF²⁷;
- przekazywanie realizacji części zakupów jednostkom podległym;
- powołanie przez Dyrektora Biura Łączności i Informatyki KGP Zespołu do realizacji zadań wynikających z Programu modernizacji, którego członkami są m.in. naczelnicy wydziałów odpowiadający za realizację poszczególnych zadań w ramach programu;
- powołanie zespołów do zarządzania dwoma projektami realizowanymi w BŁiI KGP w ramach PMP w latach 2017–2020, tj. „Modernizacja policyjnych sieci radiowych w 13 miastach i aglomeracjach miejskich do systemu standardu ETSI TETRA” oraz „Modernizacja Policyjnego Systemu Wideokonferencyjnego w ramach Programu Modernizacji Policji w latach 2017–2020”. W skład obu zespołów wchodzi przedstawiciele BŁiI KGP, innych komórek organizacyjnych KGP oraz KWP/KSP. Zadaniem zespołów jest opracowanie studiów wykonalności, realizacja projektów oraz określenie kompetencji zespołów niezbędnych do utrzymania i rozwoju produktów.

Realizację zakupów i inwestycji przez Policję utrudniał brak możliwości pozyskania odpowiednich specjalistów, którym Policja nie mogła zapewnić odpowiednich wynagrodzeń

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

Realizacja przedsięwzięć Programu modernizacji bazowała na ustalonym w listopadzie 2016 r. czteroletnim harmonogramie zadań. Zestawienie to obejmowało plan rzeczowo-finansowy na kolejne lata realizacji Programu i było uaktualniane okresowo, na podstawie zmian wprowadzonych przez Komendanta Głównego Policji oraz decyzji Ministra SWiA oraz Ministra Finansów. Zakupy sprzętu były wyznaczone potrzebami jednostek organizacyjnych Policji i wielkością środków finansowych, natomiast

²⁷ Zwiększenie o jeden etat oraz przesunięcie trzech pracowników realizujących dotychczas zadania z zakresu funduszy pomocowych do realizacji postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

zadania inwestycyjne były realizowane zgodnie z przebiegiem realizacji inwestycji (dokumentacja projektowa, roboty budowlane) i w ramach wartości kosztorysowych na podstawie uaktualnianego planu rzeczowo-finansowego.

W KGP sporządzany był plan rzeczowo-finansowy oraz harmonogram realizacji Programu modernizacji, w którym zawarto planowany termin wydatkowania środków przeznaczonych na realizację zadania (termin realizacji zadania). Zgodnie z wytycznymi Komendanta Głównego Policji w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych w KGP²⁸ sporządzany był roczny plan zamówień publicznych na 2017 r. i 2018 r., który określał harmonogram realizacji wszystkich postępowań przetargowych na dany rok, planowanych do przeprowadzenia w KGP (w tym tych z Programu modernizacji) ze wskazaniem m.in. planowanego terminu wszczęcia postępowania, terminu realizacji umowy, trybu udzielenia zamówienia publicznego oraz źródła finansowania zadania.

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

1. Postępowanie nr 78/Cut/18/MP/PMP na dostawę 2 szt. śmigłowców transportowych dla Policji, przeprowadzone w trybie z wolnej ręki. Wartość przedmiotu zamówienia określono na 117 950 tys. zł netto (145 078,5 tys. zł brutto). Zamawiający na sfinansowanie zamówienia zamierzał przeznaczyć kwotę 146 000 tys. zł. Umowa nr 87/BLP/78/Cut/18MP/89 na kwotę 142 660,6 tys. zł została zawarta w dniu 30 maja 2018 r. [str. 45–48 Informacji]
2. Postępowanie nr 22/Ctr/17/TJ/PMP na dostawę 6 sztuk samochodów do przewozu ładunków wybuchowych wyposażonych w gazoszczelny pojemnik, przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego. Wartość przedmiotu zamówienia określono na 16 979,9 tys. zł netto. Zamawiający na sfinansowanie zamówienia zamierzał przeznaczyć kwotę 21 000 tys. zł. Umowa nr 195/BLP/22/Ctr/17/TJ/PMP/181 na kwotę 16 752,6 tys. zł została zawarta w dniu 16 października 2017 r. Odwołanie do KIO złożone w dniu 21 sierpnia 2017 r. zostało oddalone wyrokiem z dnia 31 sierpnia 2017 r.
3. Postępowanie nr 94/Błil/17/AK/PMP na dostawę urządzeń pełniących rolę Mobilnych Terminali Noszonych, przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego. Wartość przedmiotu zamówienia określono na 24 390,2 tys. zł netto. Zamawiający na sfinansowanie zamówienia zamierzał przeznaczyć kwotę 30 000 tys. zł. Umowa nr 203/94/Błil/17/AK/PMP na kwotę 20 379 tys. zł (po aneksowaniu) została zawarta w dniu 18 października 2017 r. Odwołanie do KIO złożone w dniu 15 września 2017 r., zostało oddalone wyrokiem z dnia 2 października 2017 r.

Zbadane przez NIK w KGP postępowania o udzielenie zamówień publicznych zostały przeprowadzone zgodnie z ustawą Prawo Zamówień Publicznych

²⁸ Zarządzenie nr 17 Komendanta Głównego Policji z dnia 13 lipca 2015 roku w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych w Komendzie Głównej Policji (Dz. Urz. KGP, poz. 50).

Komenda Główna Policji

W większości przypadków odwołań uczestników postępowań do Krajowej Izby Odwoławczej zostały oddalone

W toku kontroli, w 11 postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego planowanych do sfinansowania środkami z Programu modernizacji, złożono 17 odwołań do KIO. Badaniu poddano przyczyny złożenia odwołania i efekt jego rozpatrzenia. Jako przyczyny złożenia odwołania wskazywano głównie wybór, jako najkorzystniejszej, oferty niespełniającej wymagań Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ), zaniechanie odrzucenia oferty niespełniającej wymagań SIWZ, zaniechanie wykluczenia wykonawcy oraz naruszenie zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. W trzech przypadkach KIO uwzględniła odwołanie, siedem odwołań – oddaliła, w pięciu umorzyła postępowanie odwoławcze z uwagi na: cofnięcie odwołania, uwzględnienie odwołania przez Zamawiającego.

Zdjęcie nr 1

Radiowozy oznakowane (segment C) zakupione w ramach Programu modernizacji



Źródło: KGP.

W jednym przypadku odrzuciła odwołanie, jako przedwczesne, a w jednym zwróciła wniesione odwołanie z powodu braków formalnych.

KIO uwzględniła odwołania złożone w niżej wymienionych postępowaniach:

- a) nr 14/BŁil/17/DG/PMP, dotyczące „Modernizacji, optymalizacji infrastruktury sprzętowej, systemowej i aplikacyjnej Systemu Wspomagania Obsługi Policji (SWOP)” – KIO uwzględniła dwa złożone odwołania. W odniesieniu do pierwszego (z 28.12.2017 r.) KIO uznała część zarzutów i nakazała unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, powtórzenie czynności badania i oceny ofert, w tym odrzucenie oferty niezgodnej z SIWZ. W drugim odwołaniu (z 23.02.2018 r.) KIO nakazała unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz dokonanie ponownego badania i oceny ofert. Zamawiający zastosował się do orzeczeń KIO;

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

Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu

W KWP wystąpił jeden przypadek złożenia przez uczestnika postępowania przetargowego odwołania²⁹ do Krajowej Izby Odwoławczej. Dotyczyło to zamówienia publicznego³⁰ na *Dostarczenie przez Wykonawcę systemu kamer nasobnych dla trzech jednostek Policji, zlokalizowanych na terenie miasta Wrocławia*. Jeden z uczestników, którego oferta nie została wybrana, w dniu 11 grudnia 2017 r. złożył odwołanie do KIO. Odwołujący zarzucił zamawiającemu (KWP) naruszenie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych (PZP).

W dniu 10 stycznia 2018 r. KIO orzekła o oddaleniu odwołania.

W 2017 r. KGP zrezygnowała z pięciu zamówień publicznych, planowanych do realizacji w ramach Programu modernizacji, a realizacja pięciu innych zamówień przeszła na 2018 r. Przyczynami rezygnacji w 2017 r. z pięciu zamówień było m. in. zmiana źródła finansowania (m.in. na NFOŚiGW) oraz zmiana struktury zakupu pojazdów i przeniesienie realizacji zadań w tym zakresie na lata późniejsze, tj. 2019–2020. Ostatecznie w 2018 r. w wyniku dalszych prac planistycznych dokonano zmian struktury zakupów sprzętu transportowego na lata 2019–2020 i zrezygnowano z zakupu wskazanych pojazdów z uwagi m.in. na konieczność zabezpieczenia środków na zakup sprzętu dla lotnictwa policyjnego i tym samym zmniejszenia środków na zakupy sprzętu transportowego w 2019 r. o 55 000 tys. zł.

W 2018 r. KGP zrezygnowała z trzech zamówień publicznych³¹, planowanych do realizacji w ramach Programu modernizacji. Przyczyną było zmiana źródła finansowania (ze środków niezwiązanych z Programem modernizacji).

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

W dniu 16 stycznia 2018 r. Naczelnik Zarządu Lotnictwa Policji (ZLP) Głównego Sztabu Policji KGP przedstawił analizę rozwiązań taktyczno-tech-

Rezygnacja
z przeprowadzenia
postępowań o udzielenie
zamówienia

Postępowanie
o udzielenie
zamówienia publicznego
na zakup dwóch
dwóch śmigłowców
transportowych

²⁹ Na podstawie art. 180 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.), dalej zwana „ustawą PZP”.

³⁰ Postępowanie przetargowe w trybie przetargu nieograniczonego (art. 39 ustawy PZP).

³¹ Zakup zestawów przeciwwuderzeniowych; Modernizacja centralnych systemów informatycznych Policji z wykorzystaniem nowych technologii serwerowych, macierzowych, aplikacyjnych (Zwiększenie wydajności i niezawodności Systemu Teleinformatycznego Biura SIRENE) – zadanie przesunięte w czasie do momentu uzyskania odpowiednich środków finansowych z uwagi na konieczność dokonywania priorytetyzacji zadań; Budowa Technicznego Centrum Zwalczania Cyberprzestępczości Policji.

nicznych i lotniczych, stosowanych w dostępnych na rynku śmigłowcach, opracowaną w związku z zamiarem wyposażenia Biura Operacji Antyterrorystycznych KGP w śmigłowce umożliwiające realizację zadań kontrterrorystycznych³². Podstawą wymagań była taktyka działań specjalnych określonych w zarządzeniu Komendanta Głównego³³.

Analizą objęto wszystkie 13 konstrukcji śmigłowców tej samej klasy, dostępnych na rynku i pozostających w produkcji. W opracowaniu wykazano, które śmigłowce nie spełniają, których wymagań, a w konkluzji stwierdzono, że jedynym modelem spełniającym wszystkie wymagania Policji jest śmigłowiec SIKORSKY S-70i Black Hawk, produkowany w PZL Mielec. Notatkę zaakceptował Komendant Główny Policji.

Do wniosku o wszczęcie postępowania (nr 78/Cut/18/MP) z dnia 19 stycznia 2018 r., dołączono m.in. notatkę służbową pracownika Zespołu ds. Obsługi Lotnictwa WKGUiTP BLP³⁴, w której przedstawiono informację porównawczą nt. ceny śmigłowców: PZL Mielec Sikorsky S-70i – 145 066,4 tys. zł i WSK Świdnik Leonardo AW-189 – 224 161,7 tys. zł. Wartość dwóch śmigłowców Sikorsky S-70i na potrzeby postępowania określono na 117 950 tys. zł netto i 145 078,5 tys. zł brutto. Średnia cena śmigłowca to ok. 66,9 mln zł³⁵.

Wniosek o wszczęcie postępowania, w trybie z wolnej ręki, został zatwierdzony przez Komendanta Głównego Policji w dniu 10 kwietnia 2018 r., w związku z decyzją Ministra Finansów³⁶ o przeniesieniu z rezerwy celowej budżetu państwa, z cz. 83 poz. 92 do cz. 42 kwoty 147 000 tys. zł na zakup przedmiotowych śmigłowców.

Po przeprowadzeniu, w dniach 11–27 kwietnia 2018 r. negocjacji z PZL Mielec, w dniu 30 maja 2018 r. została podpisana i weszła w życie umowa nr 87/BLP/78/Cut/18MP/89 na dostawę dwóch nowych śmigłowców m-ki Sikorsky S-70i Black Hawk w różnych wersjach wyposażenia wraz z usługą szkolenia załóg i wsparciem obsługi serwisowej eksploatacji o łącznej wartości 142 660,6 tys. zł (41 959 tys. USD).

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

³² Notatka o klauzuli POUFNE, nr Gs-lo-Pf-5/2018 z dnia 16 stycznia 2018 r., dostępna w Kancelarii Tajnej Biura Bezpieczeństwa Informacji KGP.

³³ Zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr Pf-18/KGP z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie taktyki działań bojowych i taktyki działań minersko-pirotechnicznych, niejawne, niepublikowane. Dostępne w Kancelarii Tajnej Biura Bezpieczeństwa Informacji KGP.

³⁴ Wydział Koordynacji Gospodarki Uzbrojeniem i Techniką Policyjną Biura Logistyki Policji KGP.

³⁵ W dniu 8.06.2018 r. na stronie internetowej Infosecurity24 [<https://www.infosecurity24.pl/ukraina-parlament-zatwierdzil-zakup-55-francuskich-smiglowcow>] ukazała się informacja o ratyfikowaniu przez Radę Najwyższą Ukrainy porozumienia zawartego w dniu 29 maja 2018 r. między rządami Ukrainy i Francji w sprawie zakupu przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Ukrainy 55 śmigłowców firmy Airbus Helicopters o wartości ponad 558 mln euro. Wg autora artykułu wśród 55 dostarczonych maszyn znajdzie się 21 ciężkich H-225 Super Puma (w cenie 15,6 mln euro ≈ 67,1 mln zł), 10 lekkich dwusilnikowych H-145 (w cenie 11,01 mln euro ≈ 47,37 mln zł) oraz 24 H-125 Écureuil (w cenie 4,9 mln euro ≈ 21,08 mln zł). Pierwsze cztery śmigłowce H-225 powinny zostać dostarczone do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Ukrainy do końca 2018 r. Przeliczeń dokonano w oparciu o średni kurs euro podany w tabelach NBP 29.05.2018 r. wynoszący 1 € = 4,3026 zł. Dla porównania średnia cena Sikorsky S-70i ustalona w przedmiotowej umowie to 66,93 mln zł.

³⁶ Decyzja MF/FG 6.4143.3.53.2018.MF.1042 z dnia 10.04.2018 r.

Postępowanie i umowa podlegały nadzorowi organów zewnętrznych:

- w kwietniu 2018 r.³⁷, Zastępca KGP powiadomił Prezesa UZP o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia na dostawę dwóch śmigłowców dla Policji w trybie z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust. pkt 1 lit. a ustawy PZP, zawierające uzasadnienie faktyczne i prawne. Do informacji dołączono, wyżej przedstawioną analizę Naczelnika ZLP. Pomimo posiadanego uprawnienia, Prezes UZP nie wszczął kontroli doraźnej ani postępowania wyjaśniającego w tej sprawie;
- działając na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy o Prokuraturii Generalnej³⁸ (PG), Komendant Główny Policji zwrócił się do Prezesa PG³⁹ o wydanie opinii prawnej w przedmiocie projektu umowy dotyczącego zamówienia publicznego o wartości 142 660,6 tys. zł. Po uwzględnieniu uwag, zgłoszonych w opinii z dnia 21 maja 2018 r., projekt umowy został w dniu 25 maja 2018 r. przekazany powtórnie do PG;
- w dniu 23 kwietnia 2018 r. Zastępca KGP skierował do DPP MSWiA informację nt. stanu lotnictwa Policji. Informacja ta, poza analizą stanu posiadania, planem wycofania z eksploatacji śmigłowców postradzieckich, zawierała również opis bezskutecznych działań podejmowanych przez Policję od 2007 r. w sprawie zakupu śmigłowców oraz opis zakupu przedmiotowych dwóch śmigłowców S-70i Black Hawk;
- ww. informacja oraz fakt wszczęcia postępowania 78/Cut/18/MP była przedmiotem debaty, w dniu 9 maja 2018 r., Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych;
- w dniu 1 czerwca 2018 r. kopie niejawniej części dokumentacji postępowania (analizę ZLP i pismo KGP do Prezesa UZP) otrzymał, na swój wniosek, Inspektor Nadzoru Wewnętrznego MSWiA. Nie podejmował on kolejnych działań w sprawie.

Pierwsze odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej, firma AIRBUS⁴⁰, wniosła w dniu 7 maja 2018 r. Airbus zarzucił Komendantowi Głównemu Policji, że „Przeprowadzenie postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki narusza art. 67 ust. 1 PZP”. Postanowieniem z dnia 28 maja 2018 r. KIO odrzuciła przedmiotowe odwołanie, jako przedwczesne.

W dniu 10 lipca 2018 r. firma AIRBUS wniosła do KIO kolejne odwołanie. Zarzuciła Zamawiającemu przede wszystkim naruszenie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a w związku z art. 131 h ust. 6 pkt 1 oraz art. 7 ust. 1 ustawy PZP.

W wyroku z dnia 10 sierpnia 2018 r. (sygn. KIO 1370/18) KIO oddaliła odwołanie, stwierdzając, że jest ono bezzasadne.

W ww. postanowieniu i wyroku KIO zawarto pouczenie, że stosownie do art. 198a ust. 1 i 2 ustawy PZP, przysługuje na nie skarga do Sądu Okręgowego w Warszawie. Z uprawnień tych firma Airbus nie skorzystała.

³⁷ Pismo nr FzF-Pf-731/18 z dnia 13.04.2018 r. dostępne w Kancelarii Tajnej Biura Bezpieczeństwa Informacji KGP.

³⁸ Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 2261, ze zm.).

³⁹ Pismo Komendanta Głównego Policji nr FZF-4007/18 z dnia 8 maja 2018 r.

⁴⁰ W dokumentach Airbusa i KIO używana jest oficjalna pełna nazwa spółki : Airbus Helicopters societe par actions simplifiee z siedzibą w Marignane Cadex, Francja.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Umowa z dnia 30 maja 2018 r. przewidywała dostawę obu śmigłowców do 14 grudnia 2018 r. Faktycznie zostały one komisyjnie odebrane i oblatane w dniach 22–28 listopada 2018 r., w dniu 29 listopada 2018 r. przebazowane z Mielca na Lotnisko Warszawa-Babice⁴¹ i oficjalnie przejęte przez ZLP KGP w dniu 30 listopada 2018 r.

Zdjęcie nr 2

Śmigłowiec PZL Mielec S-70i Black Hawk zakupiony przez Policję w ramach Programu modernizacji



Źródło: KGP.

Poza zakupami centralnymi Program modernizacji realizowały jednostki terenowe Policji

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

⁴¹ Siedziba i centralna baza Zarządu Lotnictwa Policji Komendy Głównej Policji.

wały Komenda Główna Policji dla Komendy Stołecznej Policji (60 szt.) oraz Komendy Wojewódzkie Policji we Wrocławiu i Białymstoku (po 60 szt.).

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

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

W okresie objętym kontrolą na realizację przedsięwzięć Programu modernizacji w zakresie zakupów i inwestycji Policja wydatkowała łącznie 501 723 tys. zł (łącznie z wydatkami niewygasającymi), z tego w 2017 r. 455 847 tys. zł i w I połowie 2018 r. 45 876 tys. zł. W ramach powyższych kwot jednostki organizacyjne Policji zrealizowały z Programu modernizacji:

- inwestycje budowlane na łączną kwotę 268 093 tys. zł, z czego w 2017 r. – 223 807 tys. zł i w I półroczu 2018 r. – 44 286 tys. zł. W 2017 r. zrealizowano 38 inwestycji, w tym dwie związane z budową nowych siedzib Policji, siedem dotyczących adaptacji istniejących obiektów, dziewięć przedsięwzięć dotyczących przebudowy istniejących obiektów służbowych, 16 zadań związanych z modernizacją istniejących obiektów, trzy dotyczące termomodernizacji. Z zakończonych w 2017 r. inwestycji, 18 dotyczyło procesu odtwarzania posterunków Policji. W pierwszej połowie 2018 r. oddano do użytkowania cztery zmodernizowane siedziby posterunków Policji;
- zakupy sprzętu transportowego na łączną kwotę 74 576 tys. zł, z czego w 2017 r. – 73 046 tys. zł i w I półroczu 2018 r. – 1 530 tys. zł, w tym m.in. 483 szt. samochodów osobowych oznakowanych, 301 szt. samochodów osobowych nieoznakowanych, 143 szt. furgonów oznakowanych w tym patrolowych, 25 szt. furgonów nieoznakowanych oraz 6 szt. ambulansów pirotechnicznych;
- zakupy sprzętu uzbrojenia i techniki specjalnej na łączną kwotę 10 354 tys. zł, z czego w 2017 r. – 10 294 tys. zł⁴² i w I półroczu 2018 r. – 60 tys. zł, w tym m.in. 395 szt. paralizatorów elektrycznych, 8 szt. bezzałogowych statków powietrznych – DRON, 1 szt. urządzenia typu „TESTER” oraz 1 robot pirotechniczny;
- zakupy sprzętu informatyki i łączności na łączną kwotę 100 862 tys. zł (całość w 2017 r.), w tym m.in. 1362 szt. mobilnych terminali noszonych (MTN), 7052 szt. komputerów PC, 208 szt. laptopów, 1711 szt. urządzeń wielofunkcyjnych;

Realizacja zakupów
i inwestycji.
Przeniesienia
do wydatków
niewygasających

⁴² W tym wykonane wydatki niewygasające w kwocie 3439,6 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- zakupy wyposażenia osobistego i ochronnego funkcjonariuszy na łączną kwotę 47 838 tys. zł (całość w 2017 r.), w tym m. in. 3887 szt. komputerów przenośnych, 2820 szt. kamizelek kuloodpornych nakładanych na mundur „Plate Carrier” dla funkcjonariuszy prewencji, 6016 szt. kamizelek kuloodpornych kamuflowanych, 180 szt. kamer nasobnych dla służby prewencyjnej oraz 1 tys. kpl zestawów przeciwwuderzeniowych dla służby prewencyjnej.

Zdjęcie nr 3

Furgon oznakowany do przewozu psów, zakupiony w ramach Programu modernizacji



Źródło: KGP.

Komenda Główna Policji

W okresie objętym kontrolą wystąpiły m. in. niżej wymienione trudności w realizacji przedsięwzięć Programu:

- 1) w zakresie inwestycji budowlanych – trudna sytuacja na rynku usług budowlanych, skutkująca problemami z wyłonieniem potencjalnych wykonawców usług budowlanych na terenie całego kraju. Najczęściej napotymano na brak ofert w postępowaniu przetargowym lub składanie ofert znacznie przewyższających założenia zamawiających. Specyficzne uwarunkowania na rynku usług budowlanych przekładają się również na sytuację kadrową dotyczącą wyspecjalizowanej kadry, odpowiedzialnej za realizację przedsięwzięć budowlanych (w szczególności inspektorzy nadzoru inwestorskiego) w jednostkach Policji. Powoduje to wysoką fluktuację i rotację w zakresie zatrudnienia specjalistycznej kadry, która aktualnie, ze względu na sytuację na rynku, znajduje korzystniejsze warunki zatrudnienia, aniżeli w administracji publicznej;
- 2) w zakresie przedsięwzięć dotyczących sprzętu transportowego, sprzętu uzbrojenia i techniki policyjnej oraz wyposażenia osobistego i ochronnego funkcjonariuszy. Pojawiły się pewne trudności podczas przeprowadzanych procedur przetargowych polegające np. na niezłożeniu

ofert przez potencjalnych wykonawców, na złożeniu ofert znacznie przewyższających środki finansowe, jakie Zamawiający przeznacza na ten cel lub na konieczności unieważnienia postępowania w związku z awaryjnością sprzętu poddanego testom, bądź realizowaniu umów z opóźnieniem;

- 3) w zakresie przedsięwzięcia dotyczącego sprzętu informatyki i łączności pojawiły się pewne trudności związane m. in. z przedłużaniem się rozstrzygnięć postępowań z uwagi na korzystanie przez wykonawców ze środków ochrony prawnej (w tym odwołań do KIO), odmową podpisania umowy przez wybranego wykonawcę, opóźnieniem w przyznawaniu środków finansowych z Programu oraz rotacją kadrową BŁiL. Problem ten próbowano rozwiązać poprzez czasowe oddelegowanie do BŁiL policjantów z jednostek terenowych. Ponadto z dniem 1 marca 2018 r. w Komendzie utworzono nową komórkę organizacyjną, tj. Wydział Radiokomunikacji BŁiL KGP.

Komenda Stołeczna Policji

W dziewięciu przypadkach unieważniono postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Wszystkie przypadki unieważnienia postępowania dotyczyły zadań inwestycyjno-budowlanych i spowodowane były głównie przekroczeniem przez najniższą ofertę kwoty przeznaczonej na zadanie lub brakiem złożonych ofert.

Szczególnym przypadkiem było postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na budowę nowej siedziby Posterunku Policji w Żabiej Woli, gdzie czterokrotnie unieważniano postępowania. Ostatecznie wartość kosztorysowa inwestycji została zwiększona przez KGP do kwoty wnioskowanej.

Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu

Istotnym utrudnieniem, w opinii KWP, był i nadal jest, czasochłonny system dokonywania zmian w planie finansowym w zakresie Programu modernizacji. Wnioski o dokonanie zmian w planie w zakresie PMP składane przez KWP – dysponenta środków budżetu państwa III stopnia są zatwierdzane przez MSWiA – dysponenta I stopnia. Dotyczy to zarówno zmian w planie pomiędzy rozdziałami klasyfikacji budżetowej, jak również zmian w planie między paragrafami w obrębie rozdziału. Tego utrudnienia nie zmieniło – ani w 2017 roku, ani w roku 2018 – upoważnienie KGP do dokonywania przeniesień wydatków budżetowych między paragrafami w ramach rozdziału, gdyż nie obejmuje ono przeniesień wydatków przeznaczonych na Program Modernizacji Policji.

W toku realizacji przedsięwzięć w zakresie informatyki i łączności objętych Programem modernizacji Policji napotymano problemy kadrowe. Ze względu na niekonkurencyjne warunki płacowe oferowane pracownikom cywilnym pionu IT w Komendzie, w stosunku do zarobków na rynku zewnętrznym, od roku 2017 nasiliła się fluktuacja kadr. W roku 2017 z pracy odeszło pięciu pracowników cywilnych, a w I połowie 2018 r. – kolejnych pięciu. Wszyscy jako powód wypowiedzenia wskazywali niskie zarobki.

W zakresie przedsięwzięcia „Inwestycje budowlane” problemy pojawiają się na etapie przetargu. Z powodu wzrostu cen usług na rynku budowlanym szacowane wartości kosztorysowe inwestycji mogą być zdezaktualizowane, ponadto z uwagi na małą liczbę wykonawców składających oferty nie ma często możliwości wyboru alternatywnego wykonawcy.

Odnosnie realizacji postępowań o zamówienia publiczne w ramach realizacji przedsięwzięć z Programu modernizacji, Komendant wskazał na to, że pojawiły się sytuacje, w których wykonawcy nie składali żadnych ofert do ogłaszanych przetargów. Postępowania były unieważniane i niezwłocznie wszczynano następne postępowania - aż do skutecznego wyboru najkorzystniejszej oferty. Zdarzały się postępowania przetargowe, w których ceny ofert znacznie przekraczały kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. W tej sytuacji również po unieważnieniu przetargu, niezwłocznie ogłaszano następne.

Poważnym utrudnieniem w skutecznej realizacji zamówień w zakresie inwestycji jest brak możliwości zwiększenia poziomu jego finansowania ze względu na ograniczenia wynikające z zatwierdzonego Programu Inwestycji. Zmiany prawa w tym zakresie – czyli dopuszczenie możliwości zmian w ramach zatwierdzonego Programu Inwestycji, znacznie usprawniłoby jego zdaniem skuteczną realizację przedsięwzięć w ramach Programu modernizacji. Brak ofert lub przekroczenie budżetu w znacznej mierze wynikało z uwarunkowań ekonomicznych (wzrost kosztów robocizny, wzrost cen materiałów budowlanych).

Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu

Podstawowy problem to bardzo szybki wzrost cen robocizny i materiałów budowlanych powodujący szybką dezaktualizację wartości szacunkowych zadań inwestycyjnych. W efekcie oferty składane w postępowaniach przetargowych często przewyższały wartość środków, jakie zamawiający zamierzał na etapie tworzenia programu inwestycji przeznaczyć na realizację zamówienia.

Zamawiający postanowieniami zawartymi w art. 142 ust. 5 ustawy Prawo zamówień publicznych, zobowiązany był umieszczać w umowach o roboty budowlane zawierane na okres dłuższy niż 12 miesięcy tzw. klauzule waloryzacyjne. Wobec sytuacji na rynku budowlanym, KWP borykała się z problemami zatrudnienia odpowiednio wykwalifikowanych pracowników na stanowiska inspektorów nadzoru budowlanego. W efekcie nie ma możliwości realizowania jednoczesnego wszystkich zadań inwestycyjnych ujętych w PMP, ze względu na brak personelu do zapewnienia właściwego nadzoru inwestorskiego. Ponadto, zatwierdzone wartości kosztorysowe inwestycji nie pozwalały na zaangażowanie zewnętrznych podmiotów do nadzoru inwestorskiego.

Do wykazu wydatków,
które nie wygasły
z upływem roku
budżetowego 2017 KGP
zgłosiła wydatki objęte
Programem modernizacji
na łączną kwotę
74 597,4 tys. zł

Do wykazu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2017⁴³ KGP zgłosiła wydatki objęte Programem modernizacji na łączną kwotę 74 597,4 tys. zł, na następujące zadania:

⁴³ Ujętych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2017 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2426).

- 1) zakup sprzętu transportowego – 8010,7 tys. zł (zakup 25 pojazdów nieoznakowanych dla służb i jednostek organizacyjnych Policji, zakup Systemu Obserwacji Lotniczej Bell-412);
- 2) zakup uzbrojenia i techniki specjalnej – 3439,6 tys. zł (urządzenie typu TESTER, wyrzutnik pirotechniczny);
- 3) modernizacja indywidualnej infrastruktury teleinformatycznej przeznaczonej dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych – 13 921,9 tys. zł;
- 4) modernizacja infrastruktury teleinformatycznej, urządzeń wielofunkcyjnych, oraz mobilnego dostępu do systemów informacyjnych – 21 995,3 tys. zł;
- 5) budowa systemu cyberbezpieczeństwa Policji i Technicznego Centrum Zwalczania Cyberprzestępczości Policji – 18 914,9 tys. zł;
- 6) zakupy wyposażenia osobistego i ochronnego funkcjonariuszy – 8315 tys. zł (kamizelki kuloodporne na mundur „Plate Carrier”).

Przyczynami zgłoszenia ww. wydatków do wykazu wydatków niewygasających wraz z upływem roku budżetowego 2017 było m.in. otrzymanie części środków dopiero w III kwartale 2017 r., co skutkowało tym, że czas na całkowitą realizację procedury zakupu okazał się niewystarczający. Wydatki niewygasające zrealizowano w kwocie 72 349,1 tys. zł (87% kwoty zgłoszonej).

Przeniesienia środków finansowych, o które występowano do MSWiA, były w większości dokonywane na bieżąco. Zakłócenia w realizacji zadań spowodowało jednak późne pozyskanie środków MON w 2017 r. (druga transza w wysokości 99 304 tys. zł w sierpniu 2017 r.), co wymagało dokonania modyfikacji pierwotnie zaplanowanych zadań w ramach przedsięwzięć Programu modernizacji. Opóźnione uruchomienie środków z MON skutkowało brakiem możliwości terminowego wszczęcia postępowań przetargowych i koniecznością zgłoszenia wydatków na kwotę 74 597,4 tys. zł do wykazu wydatków niewygasających z upływem 2017 r.

Ponadto w 2018 r., z uwagi na późne przyznanie środków z rezerwy celowej w kwocie 56 367 tys. zł na sprzęt informatyki i łączności (zakup mobilnych terminali noszonych, sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem i modernizację systemów informatycznych)⁴⁴, jak i brak (według stanu na 30.06.2018 r.) zabezpieczenia pełnego wkładu własnego⁴⁵, wystąpiły opóźnienia w przeprowadzeniu postępowań przetargowych w sytuacji, gdy większość sprzętu (szczególnie wznakresie informatyki i łączności) wymaga długotrwałego procesu produkcji intestów. W związku z powyższym biura merytoryczne KGP na bieżąco dokonują analiz możliwości wykorzystania przyznanych środków finansowych w ramach rezerwy celowej i częściowo budżetowych, a następnie alokują środki na zadania możliwe do realizacji w roku bieżącym.

W okresie objętym kontrolą wystąpiły przypadki nieterminowej realizacji dostaw i zadań inwestycyjnych. Dotyczyło to realizacji 25 umów spośród 96 realizowanych w kontrolowanym okresie (26%). W przypadkach opóź-

W trakcie realizacji Programu modernizacji, poza przedstawionymi wyjątkami, nie występowały trudności w zapewnieniu płynności finansowania poszczególnych zadań

Wystąpiły przypadki nieterminowej realizacji dostaw i zadań inwestycyjnych

⁴⁴ Wniosek KGP przesłany do MSWiA w dniu 27.03.2018 r., a decyzja Ministra Finansów przyznająca ww. rezerwę celową z dnia 21.06.2018 r.

⁴⁵ W wysokości wynikającej z ustawy ustanawiającej Program modernizacji. Brakujące środki wkładu własnego w wysokości 161 024 tys. zł.

nień w realizacji umowy na wykonawców zostały nałożone kary umowne (łącznie wysokość kar umownych wyniosła 1414,7 tys. zł), które zostały wyegzekwowane przez potrącenie kwot z płatności za faktury. Największe kary umowne dotyczyły nieterminowej dostawy kamizelek kuloodpornych nakładanych na mundur „Plate Carrier” (749,4 tys. zł) oraz samochodu do przewozu ładunków wybuchowych (279,2 tys. zł).

Ukończone inwestycje i zakupiony sprzęt przekazywano użytkownikom bez zbędnej zwłoki

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

Komenda Główna Policji

W objętych kontrolą jednostkach Policji stwierdzono szereg nieprawidłowości

Protokół postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, dotyczący postępowania nr 22/Ctr/17/TJ/PMP na dostawę sześciu samochodów do przewozu materiałów wybuchowych wyposażonych w gazoszczelny pojemnik, zawierał niżej wymienione braki formalne:

- a) w punkcie 18 protokołu „Najkorzystniejsza oferta” brakowało:
 - wskazania przyczyn niezastosowania aukcji elektronicznej, co było niezgodne ze wzorem protokołu postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego, stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia MR w sprawie protokołu postępowania⁴⁶ (wskazany w § 3 pkt 1 lit. a ww. rozporządzenia),
 - wskazania oceny ofert wraz ze wskazaniem czyją ofertę wybrano, jako najkorzystniejszą oraz uzasadnienia wyboru oferty najkorzystniejszej, co było niezgodne z art. 96 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo zamówień publicznych, z § 2 ust. 2 pkt 16 rozporządzenia MR w sprawie protokołu postępowania oraz wzorem tego protokołu;
- b) w punkcie 21 ww. protokołu „Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty/unieważnieniu postępowania” brakowało informacji o terminie oraz sposobie przekazania zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty, co było niezgodne z § 2 ust. 2 pkt 16 rozporządzenia MR w sprawie protokołu postępowania oraz wzorem protokołu postępowania;
- c) w punkcie 27 ww. protokołu „Załączniki do protokołu” brak jest wskazania załączników do ww. protokołu, co było niezgodne z § 2 ust. 2 pkt 21 rozporządzenia MR w sprawie protokołu postępowania oraz wzorem protokołu postępowania.

⁴⁶ Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. poz. 1128), zwane tutaj „rozporządzeniem MR w sprawie protokołu postępowania”.

Komenda Wojewódzka Policji w Katowicach

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na nierzetelnym przedstawieniu wyników postępowania w Protokole z postępowania o udzielenie zamówienia na Budowę nowej siedziby Komisariatu Policji w Szczyrku.

Protokół z postępowania o udzielenie zamówienia na Budowę nowej siedziby Komisariatu Policji w Szczyrku został sporządzony nierzetelnie, był niezgodny ze wzorem, opublikowanym w obowiązującym w tym okresie rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁴⁷, stanowiącym załącznik nr 1 oraz wymagał uzupełnień i zawierał błędy. W sporządzonym protokole:

- a) pominięto jedną z pozycji wzoru, a w kolejnych pozycjach zmieniono ich numerację;
- b) w poz. 2. „Przedmiot zamówienia” błędnie podano datę określenia szacunkowej wartości zamówienia: wpisując czerwiec 2016 r., pomimo że wartość tę oszacowano 15 maja 2016 r.;
- c) nie wprowadzono szczegółowych informacji o wykluczonych wykonawcach (poz. 11) oraz o odrzuconych ofertach (poz. 12), pomimo że w ośmiu przypadkach: wykluczono wykonawców na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 4 ustawy PZP i odrzucono oferty na podstawie art. 89 ust. 5 PZP;
- d) zaznaczono pozycję unieważnienia postępowania, pomimo że nie miało to miejsca (poz. 15).

Zdaniem NIK, ominięcie pozycji w ww. protokole spowodowało zmianę układu opublikowanego przez Ministra Rozwoju wzoru dokumentu, który ma służyć jednolitemu przedstawieniu informacji o czynnościach prowadzonych w ramach postępowania o zamówienie publiczne.

Przyczyną stwierdzonych uchybień w ww. protokole były pomyłki pracownika sporządzającego ww. protokół.

Straż Graniczna

W Komendzie Głównej SG oraz jednostkach podległych przeprowadzono rozeznanie potrzeb kadrowych i organizacyjnych, w wyniku której dokonano reorganizacji w biurach merytorycznych SG w celu zapewnienia możliwości sprawnego przygotowania i realizacji zakupów i inwestycji z Programu modernizacji. Zmiany objęły m.in.: utworzenie Wydziału Zarządzania Projektami w Biurze Łączności i Informatyki, aktualizację regulaminu organizacyjnego Biura Techniki i Zaopatrzenia, utworzenie nowego etatu w komórce Zamówienia Publiczne Biura Finansów KG SG.

W jednostkach SG realizujących zadania inwestycyjne nastąpiły przesunięcia wewnętrzne lub dodatkowe nabory, w celu pozyskania pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje i uprawnienia budowlane.

Biura merytoryczne Komendy Głównej SG realizowały zadania we wszystkich przedsięwzięciach rzeczowych, z wyjątkiem inwestycji budowlanych. Zadania inwestycyjne zaplanowano do wykonania przez oddziały i ośrodki Straży Granicznej w obiektach przez nie administrowanych (72 zadania

Realizację zakupów inwestycji przez SG poprzedziła reorganizacja Komendy Głównej SG

W przygotowaniu i realizacji przedsięwzięć Programu modernizacji brały udział jednostki terenowe SG

⁴⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. Nr 223, poz. 1458).

w 2017 r. i 59 planowanych na 2018 r.), w tym: przebudowa siedziby KG SG przy ul. Podchorążych w Warszawie realizowana przez Nadwiślański OSG. W dziewięciu oddziałach i dwóch ośrodkach szkolenia SG przeprowadzono również postępowania na zakup środków transportu, m.in. trzy jednostki pływające i autobus w Morskim OSG (MOSG) i 26 samochodów patrolowych w różnych jednostkach. Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych SG w Lubaniu przeprowadził zakup serwerów na potrzeby ośrodków szkolenia, a wszystkie pozostałe zadania w zakresie sprzętu łączności i informatyki zrealizowało Biuro Łączności i Informatyki KG SG, także na rzecz jednostek organizacyjnych SG.

Realizacja przedsięwzięć Programu modernizacji bazowała na ustalonym w listopadzie 2016 r. czteroletnim harmonogramie zadań.

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

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

W KG SG sporządzano roczne plany rzeczowo-finansowe zawierające planowany termin wydatkowania środków przeznaczonych na realizację zadania. Na tej podstawie, zgodnie z wytycznymi Komendanta Głównego SG w sprawie organizacji w KG SG postępowań o udzielenie zamówień publicznych⁴⁸, był opracowywany roczny plan zamówień publicznych na 2017 r. i 2018 r. (wraz z korektami), który określał harmonogram realizacji postępowań przetargowych z Programu modernizacji ze wskazaniem planowanego terminu (miesiąca) złożenia wniosku, wszczęcia postępowania, rozpoczęcia i zakończenia realizacji umowy oraz w uwagach m.in. źródło finansowania zadania.

Szczegółowym badaniem objęto trzy postępowania o udzielenia zamówienia publicznego wybrane według kryterium najwyższej wartości szacunkowej zamówienia

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

- 1) „Dostawa kurtek wyjściowych w kolorze khaki, kurtek służbowych w kolorze granatowym, ubrań na złą pogodę z nadrukiem maskującym oraz ubrań uniwersalnych – ocieplaczy” – postępowanie na dostawę odzieży ochronnej zostało sprawdzone w ramach kontroli wykonania

⁴⁸ Wytyczne nr 264 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 7 listopada 2008 r. w sprawie organizacji w KG SG postępowań o udzielenie zamówień publicznych prowadzonych na podstawie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz. Urz. KG SG Nr 11, poz. 84, ze zm.). Wytyczne te zostały z dniem 15 lutego 2019 r. zastąpione przez wytyczne Nr 26 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie organizacji w Komendzie Głównej Straży Granicznej postępowań o udzielenie zamówień publicznych prowadzonych na podstawie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz. Urz. KG SG, poz. 5).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

budżetu w 2017 r. – nie stwierdzono nieprawidłowości. Umowa została w całości zrealizowana w 2017 r., ze środków Programu wydatkowano 10 616 tys. zł na zakup 5867 kpl. ubrań, w wyniku opóźnionej dostawy KG SG obciążyła wykonawcę karą umowną;

- 2) „Modernizacja i rozbudowa platformy teleinformatycznej SG” – umowa obejmująca dostawę licencji EA oraz usługi wsparcia o wartości 26 530,5 tys. zł została częściowo zrealizowana w 2017 r. w kwocie 12 135 tys. zł (zakup 11 078 licencji). Termin realizacji umowy upływa w dniu 30 listopada 2019 r.;
- 3) „Rozbudowa systemu telekomunikacyjnego Straży Granicznej” – umowa brutto na dostawę urządzeń sieciowych (z oprogramowaniem, licencjami i gwarancją producenta), o wartości maksymalnej 44 495,2 tys. zł, została zawarta z terminem realizacji do 28 września 2018 r. Umowa została częściowo zrealizowana – w 2017 r. i I poł. 2018 r., wydatki w łącznej wysokości 36 282 tys. zł zostały poniesione na zakup sprzętu (m.in. przełączniki, serwery, firewall, routery, licencje, oprogramowanie, karty portowe – łącznie ponad 1155 szt. urządzeń).

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

W latach 2017–2018 do Krajowej Izby Odwoławczej wpłynęły trzy odwołania od rozstrzygnięć przetargowych KG SG, z których jedno zostało odrzucone (dostawa stanowisk końcowych na potrzeby platformy informatycznej), w kolejnym w wyniku częściowego uznania zarzutów przez KIO, Zamawiający dokonał powtórnego wyboru ofert, a trzecie odwołanie Izba uznała za zasadne, co skutkowało koniecznością zmiany postanowień SIWZ oraz powiązanych dokumentów (modernizacja systemu komunikacyjnego SG). Część wniosków o wszczęcie postępowań złożonych przez BTiZ KG SG w lutym 2017 r. została wycofana w związku z brakiem zabezpieczenia środków (pochodzących z budżetu MON) – dotyczyło to zakupów, m.in. 1500 pistoletów samopowtarzalnych, 1606 masek przeciwgazowych, hełmów kuloodpornych i lornetek pryzmatycznych oraz 24 szt. pojazdów typu ATV i 24 motocykli szosowo-terenowych.

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

Ponadto, część realizowanych postępowań została unieważniona z przyczyn określonych w PZP, tj. z powodu braku ofert (np. zakup 14 samochodów typu VAN, dwóch samochodów ciężarowo-osobowych), cen ofert przewyższających kwotę, jaką SG przeznaczyła na realizację zamówienia (m.in. dostawa 48 samochodów patrolowych, mundurów polowych i polowych letnich), a także odmowy podpisania umowy (monokulary noktowizyjne). Postępowania te przeniesiono do realizacji w kolejnych latach.

Nie wszystkie odwołania uczestników postępowań do Krajowej Izby Odwoławczej były zasadne

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

- 22 inwestycje budowlane w 2017 r., na które wydatkowano 23 234 tys. zł. Największe wartościowo zadania wykonał Nadwiślański OSG. Zrealizowano przebudowę budynków na potrzeby PSG w Lesznowoli (3334 tys. zł) i rozbudowę budynku nr 1 przy ul. 17 stycznia w Warszawie (2360 tys. zł), kontynuowaną w 2018 r. Ponadto wykonano kilka dokumentacji projektowych, które pozwoliły na rozpoczęcie procedur przetargowych na prowadzenie robót budowlanych w 2018 r. Do końca I półrocza br. zaangażowanie planu przekroczyło 50 307 tys. zł, przy wykonaniu wynoszącym 3754 tys. zł;
- zakup sprzętu transportowego za łączną kwotę 21 684 tys. zł, m.in. 75 samochodów patrolowych i 35 samochodów terenowych, 28 mikrobusów oraz trzy jednostki pływające;
- zakup sprzętu uzbrojenia i techniki specjalnej w 2017 r. w kwocie 2850 tys. zł objął m.in. 350 karabinków, 356 lornetek pryzmatycznych, celowniki, latarki i urządzenia do badania autentyczności dokumentów;
- zakup sprzętu łączności i informatyki w łącznej wysokości 65 390 tys. zł, w tym: 36.282 tys. zł na rozbudowę systemu telekomunikacyjnego SG (kontynuowana w 2018 r.), modernizację i rozbudowę platformy teleinformatycznej (zakup 11 078 licencji), zakup 2152 stanowisk końcowych i budowę innych systemów informatycznych;
- zakup wyposażenia osobistego i ochronnego funkcjonariuszy za łączną kwotę 17 313 tys. zł w 2017 r., w tym 862 kamizelek kuloodpornych, ponad 25 tys. kpl. odzieży ochronnej, butów i rękawic oraz hełmów motocyklisty.

Zdjęcie nr 4

Łódź SG do zadań specjalnych, bezkabinowa SG-005 z silnikami o mocy 600 km, rozwijająca prędkość ponad 50 węzłów



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 5

Uzbrojenie i wyposażenie funkcjonariuszy SG zakupione w ramach Programu modernizacji



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

W latach 2017–2018 wystąpiły zakłócenia w realizacji zadań, dotyczące m.in. odmowy przez dwóch oferentów podpisania umowy na dostawę monokularów noktowizyjnych, braku ofert na dostawę masek przeciwgazowych (niewykorzystane środki finansowe przesunięto na inne zadania). Z powodu opóźnienia w dostawie 12 mikrobusew, kwotę 2200 tys. zł decyzją Ministra SWiA w grudniu 2017 r. przeniesiono do jednostek organizacyjnych SG na zakup samochodów patrolowych oraz zakup sprzętu łączności i informatyki w BłiI KG SG (dostawę mikrobusew zrealizowano w I półroczu 2018 r.).

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

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

W latach 2017–2018
wystąpiły problemy
i zakłócenia w realizacji
Programu modernizacji

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Finansowanie zakupów i inwestycji przez Ministra SWiA i Komendanta Głównego Straży Granicznej, poza wskazanymi wyjątkami, było płynne

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

Opóźnione uruchomienie środków z MON przyczyniło się do rezygnacji z części planowanych na 2017 r. zadań, m.in. zakupu pistoletów samopowtarzalnych za kwotę 4280 tys. zł, hełmów kuloodpornych – 875 tys. zł, zakup masek przeciwgazowych – 1606 tys. zł.

W toku realizacji zadań w KG SG wystąpiły przypadki nieterminowej realizacji robót budowlanych i dostaw

W toku realizacji zadań w KG SG wystąpiły przypadki nieterminowej realizacji robót budowlanych i dostaw, jak też odstąpienia od wykonania umowy. W 44 sytuacjach zostały naliczone kary umowne (łączna wartość kar wyniosła 1414,8 tys. zł), które zostały wyegzekwowane w 96%, zazwyczaj przez potrącenie kwoty z faktury. Największe kary umowne dotyczyły przekroczenia terminu dostawy 12 mikrobusów Volkswagen Caravell (550 tys. zł), jak też nieterminowej realizacji umowy na dostawę ubrań na złą pogodę (363 tys. zł).

W całej Straży Granicznej wystąpiło 59 przypadków naliczenia kar umownych na łączną kwotę 1578,3 tys. zł

Zrealizowane inwestycje i zakupiony sprzęt był przekazywany użytkownikom

Z inwestycji realizowanych ze środków Programu modernizacji według stanu na 24 października 2018 r. zostało zakończonych 30 inwestycji, w tym dla 26 zadań oddziały i ośrodki SG przesłały rozliczenia końcowe, sporządzone zgodnie z „Ogólnymi zasadami postępowania przy realizacji robót budowlanych w SG”. Pozostałe cztery zadania były w trakcie przygotowania rozliczeń, które po przesłaniu do BTiZ KG SG zostaną przedłożone do zapoznania Komendantowi Głównemu SG. Wszystkie zakończone inwestycje budowlane zostały przekazane do eksploatacji.

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

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

Komenda Główna SG

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

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

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

- a) „Budowa krytej strzelnicy w m. Gdańsk” (MOSG) – w grudniu 2017 r. dokonano zakupu za łączną kwotę 278,7 tys. zł, m.in.: agregatu prądotwórczego, kotła gazowego, zasilacza UPS, sprzętu biurowego (szafa metalowa, kopiarka, zestaw multimedialny). Gwarancja udzielona na ww. sprzęt nie przekraczała 24 miesięcy. Dla inwestycji opracowano w 2017 r. dokumentację projektową, a roboty budowlane były przewidziane na lata 2018–2019, o czym Komendant MOSG informował we wnioskach o zwiększenie środków;
- b) „Budowa strzelnicy pistoletowej w m. Przemyśl” (Bieszczadzki OSG) – za kwotę 101,1 tys. zł zakupiono w grudniu 2017 r. m.in. sprzęt techniki specjalnej, sprzęt łączności i informatyki, sprzęt kwaterunkowy, pomimo że inwestycja nie była realizowana. Dokumentację projektową odebrano dopiero w marcu 2018 r.;
- c) „Przebudowa budynku nr 2 w m. Białystok” (Podlaski OSG) – za kwotę 109,1 tys. zł zakupiono w grudniu 2017 r. sprzęt informatyczny, pomimo że nie rozpoczęto realizacji inwestycji – dokumentację projektową odebrano w styczniu 2018 r. a prace budowlane zostaną zrealizowane w latach 2018–2020;
- d) „Przebudowa budynku nr 19 (aula) na potrzeby CS SG w m. Kętrzyn” (Warmińsko-Mazurski OSG), którego rozpoczęcie zaplanowano na 2018 r. – zwiększone środki w kwocie 153,9 tys. zł wykorzystano w grudniu 2017 r. na zakup pierwszego wyposażenia inwestycji: sprzęt kwaterunkowy (gabloty muzealne, maszyny do czyszczenia obuwia, wózek serwisowy). W tym zadaniu sporządzenie dokumentacji projektowej zaplanowano na grudzień 2018 r., a prace budowlane na lata 2019–2020.

Zgodnie z § 3 pkt 5 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji, ze środków budżetu państwa mogą być finansowane m.in. koszty zakupu środków trwałych bez względu na ich wartość oraz innych przedmiotów – jeżeli są pierwszym wyposażeniem obiektów budowlanych. We wskazanych przypadkach w chwili przydzielenia środków na zakup pierwszego wyposażenia, nie rozpoczęto jeszcze realizacji inwestycji ani nie sporządzono dokumentacji projektowej (z wyjątkiem MOSG), gdyż zadania te były zaplanowane na lata 2018–2020.

W jednostkach Straży Granicznej realizujących Program modernizacji stwierdzono szereg nieprawidłowości

Zgody wyrażone przez ww. Zastępcę Komendanta Głównego SG umożliwiły wydatkowanie przez Komendantów OSG środków finansowych w łącznej wysokości 642,9 tys. zł na zakup pierwszego wyposażenia z naruszeniem przepisów regulujących finansowanie wydatków na inwestycje, co jednocześnie stanowiło naruszenia art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i b ustawy o finansach publicznych⁴⁹.

Zastępca Komendanta Głównego SG przedstawiła stanowisko, że zakup pierwszego wyposażenia w ramach inwestycji budowlanej może nastąpić przed rozpoczęciem budowy w rozumieniu art. 41 Prawa budowlanego, ponieważ przepis § 3 pkt 5 cytowanego rozporządzenia nie uzależnia zakupu pierwszego wyposażenia obiektu budowlanego od rozpoczęcia budowy.

W opinii NIK zarówno w § 5 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji, jak i w treści art. 134 ustawy o finansach publicznych koszty pierwszego wyposażenia wymienione zostały, jako ostatni etap realizacji inwestycji, poprzedzający jej rozliczenie. Zastępca Komendanta Głównego SG, będąc osobą upoważnioną do dokonywania zmian w planie zadań oddziałów SG i posiadając pełną wiedzę o harmonogramie każdej inwestycji i planowanym terminie zakończenia prac budowlanych, powinien zakwestionować wnioski o dodatkowe środki na zakup pierwszego wyposażenia, gdyż w świetle art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego⁵⁰ nie rozpoczęto realizacji inwestycji.

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

Taki sposób wydatkowania środków narusza ponadto postanowienia art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i b ustawy o finansach publicznych.

NIK zauważa ponadto, że zakup pierwszego wyposażenia z tak znacznym wyprzedzeniem, w stosunku do realizacji inwestycji, wiąże się z ryzykiem, że przed zakończeniem inwestycji upłynie okres gwarancji na zakupiony sprzęt. Dopiero w trakcie kontroli, zgodnie z informacją Zastępcy Komendanta Głównego SG, inwestorzy podjęli starania o przedłużenie okresów gwarancji na zakupiony sprzęt.

Śląski Oddział SG

W oddziale stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zakupienie przez Oddział dwóch samochodów osobowych przed dniem, w którym Komendant Oddziału i Główny Księgowy podpisali zlecenie na ich zakup, co było niezgodne z § 5 pkt 2 lit. d Decyzji nr 163 Komendanta Oddziału. Zgodnie z tym przepisem zamówień publicznych,

⁴⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).

⁵⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.).

o których mowa w art. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych, w przypadku realizacji dostaw i usług o wartości powyżej 10 tys. zł, udziela się po podpisaniu zlecenia przez Zastępcę Komendanta i Głównego Księgowego. Zlecenie na zakup ww. samochodów zostało podpisane 20 grudnia 2017 r., podczas gdy na fakturach sprzedaży samochodów, jako datę wystawienia faktury i datę sprzedaży samochodów podano 19 grudnia 2017 r., tj. dzień wcześniej aniżeli nastąpiło podpisanie zlecenia na ich zakup.

2. Brak dokumentów potwierdzających przeprowadzenie przez Kierownika Sekcji Gospodarki Transportowej pierwszego etapu, tj. wielomarkowego rozpoznania rynku wśród działających na polskim rynku dealerów różnych marek samochodowych w zakresie możliwości zakupu przez Oddział do końca grudnia 2017 r. dwóch samochodów osobowych z napędem na jedną oś w kwocie 150 tys. zł, co było niezgodne z § 5 pkt 3 lit. d Decyzji nr 163 Komendanta Oddziału. Zgodnie z tym przepisem w przypadku realizacji dostaw i usług o wartości powyżej 10 tys. zł zamówienie jest realizowane na podstawie wniosku, który sporządza kierownik sekcji zamawiającej po wstępnym rozpoznaniu rynku. Kontrolerom nie przedłożono dokumentów potwierdzających przeprowadzenie wstępnego rozpoznania rynku wśród przedstawicieli innych marek, za wyjątkiem złożonych w dniach 6–7 grudnia 2017 r. ofert dealera Toyoty.
3. Nieokreślenie w przedmiocie zamówienia przez Kierownika Sekcji Gospodarki Transportowej, parametrów technicznych jak i wyposażenia (w tym wyposażenia dodatkowego) samochodów, które Oddział zamierzał kupić w ramach przyznanych przez BTiZ Komendy Głównej SG dodatkowych środków w kwocie 150 tys. zł, pomimo takiego wymogu, zawartego w § 5 pkt 1 lit. a Decyzji nr 163 Komendanta Oddziału.

Kierownik Sekcji Gospodarki Transportowej wyjaśnił, że powodem nieopracowania ww. dokumentacji był zbyt krótki czas, jaki miał do dyspozycji – zakupu samochodów miał dokonać w terminie od 18 do 30 grudnia 2017 r.

Morski Oddział SG

NIK negatywnie oceniła wydatkowanie środków z Programu dokonanych w grudniu 2017 r. w łącznej kwocie 278,7 tys. zł, w związku z realizacją zadania pn. „Budowa krytej strzelnicy w m. Gdańsk”, na zakup pierwszego wyposażenia obiektu budowlanego, którego MOSG jeszcze nie posiadał. Wydatki zostały poniesione z naruszeniem § 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa. W ocenie NIK, poniesione wydatki były niecelowe i niegospodarne, dokonane z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Wydatki te zostały poniesione za zgodą i wiedzą Komendy Głównej Straży Granicznej i nie zostały zakwestionowane w trybie nadzorczym (*patrz wyżej: nieprawidłowości w KG SG*).

Problemy jednostek SG z realizacją Programu modernizacji

Nadwiślański Oddział SG

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 r. w stosunku do inwestycji „Rozbudowa budynku nr 1 przy ul. 17 stycznia 23 w Warszawie”, na realizację którego rezerwę celową uruchomiono 22 marca 2018 r.

Śląski Oddział SG

Wewnętrzne komórki organizacyjne Oddziału zaangażowane w realizację Programu, z wyjątkiem Sekcji Budownictwa i Obsługi Nieruchomości Wydziału Techniki i Zaopatrzenia, która zajmowała się inwestycjami budowlanymi posiadały, zdaniem Komendanta, zasoby kadrowe wystarczające do płynnego realizowania wszystkich zadań, zarówno tych bieżących jak i tych, które wynikały z realizacji Programu. Wielokrotnie ogłaszane nabory na stanowisko specjalisty z uprawnieniami budowlanymi nie przyniosły efektu. Trudności w zatrudnieniu osoby z takimi uprawnieniami wynikały w głównej mierze z ograniczonej możliwości proponowania wynagrodzenia konkurencyjnego dla miasta i regionu, na rynku pracy.

Morski Oddział SG

W zakresie realizowanych inwestycji stwierdzono mniejsze zainteresowanie potencjalnych wykonawców projektami MOSG z uwagi na dużą liczbę inwestycji realizowanych w kraju; wzrost cen robót budowlanych – ceny ofert składanych w prowadzonych postępowaniach przetargowych na roboty budowlane znacznie przekraczały środki przeznaczone na realizację zadań, co powodowało konieczność unieważniania postępowań, przeprowadzania ich ponownie, a tym samym zmiany planowanych terminów realizacji. Wysokie ceny składanych ofert przy znacznie ograniczonej liczbie wykonawców przystępujących do przetargów mogą stanowić zagrożenie dla wykonalności zamierzonych przedsięwzięć.

Powyższe problemy dotyczyły realizacji następujących zadań:

- 1) „Budowa krytej strzelnicy w m. Gdańsk” – najniższa oferta w przeprowadzonym postępowaniu przetargowym przekraczała wartość zabezpieczonych środków o kwotę 3777,7 tys. zł. W 2018 r. wstrzymano realizację zadania.
- 2) „Budowa boksów garażowych w m. Szczecin” – w okresie od lipca 2017 r. do marca 2018 r. przeprowadzono cztery postępowania przetargowe. Pierwsze trzy postępowania zostały unieważnione, ponieważ najniższe oferty przekraczały możliwości zamawiającego o kwotę 897,6 tys. zł (w dwóch postępowaniach) oraz o 449,6 tys. zł (w trzecim postępowaniu). Wykonawcę wyłoniono w ramach czwartego postępowania. Umowę na realizację zadania zawarto w maju 2018 r.
- 3) „Termomodernizacja budynku nr 1 w m. Świnoujście” – umowę z wykonawcą robót zawarto w wyniku przeprowadzenia trzeciego postępowania przetargowego. W pierwszym postępowaniu najniższa oferta

przekraczała wartość zabezpieczonych środków o kwotę 1433,4 tys. zł. drugim postępowaniu wyłoniono wykonawcę, jednak nie przystąpił on do podpisania umowy.

Państwowa Straż Pożarna

Komendant Główny PSP wydał decyzję nr 12 z dnia 17 lutego 2017 r. w sprawie realizacji i monitorowania przedsięwzięć związanych z wdrażaniem w Państwowej Straży Pożarnej „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017–2020”. W decyzji tej do realizacji i monitorowania przedsięwzięć Programu modernizacji zostali wyznaczeni zgodnie z właściwością dyrektorzy sześciu biur KG PSP, którym postawiono następujące zadania:

- identyfikowanie potrzeb niezbędnych do poprawy skuteczności i sprawności działania PSP i proponowanie kierunków realizacji zadań z uwzględnieniem wielkości przyznanych środków finansowych;
- proponowanie zadań niezbędnych do realizacji poszczególnych przedsięwzięć Programu;
- opracowywanie harmonogramów przedsięwzięć w części dotyczącej KG PSP, komend wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej, komend powiatowych (miejskich) oraz szkół PSP;
- formułowanie propozycji przeniesień wydatków pomiędzy poszczególnymi przedsięwzięciami i zadaniami oraz poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi PSP do akceptacji Zastępców Komendanta Głównego PSP.

Ponadto wyznaczona została imiennie osoba pełniąca funkcję koordynatora w zakresie realizacji Programu, do zadań której należy sporządzanie zbiorczych analiz i informacji o stanie realizacji Programu w zakresie przedsięwzięć i zadań oraz uzyskanych efektów i poniesionych wydatków.

W polityce rachunkowości dokonano wyodrębnienia w planie kont i ewidencji księgowej środków z Programu modernizacji poprzez: dodanie symbolu „04” identyfikującego wydatki Programu modernizacji. Wprowadzono też wyróżniki: 1, 4, 6, pozwalające wskazać grupę wydatków (dotacje, bieżące, majątkowe).

Komendant Główny PSP w styczniu 2017 r. powiadomił komendantów wojewódzkich PSP m.in. o sposobie ewidencjonowania wydatków dokonywanych w ramach Programu modernizacji.

Dyrektor Biura Finansów Komendy Głównej PSP okresowo pozyskiwał dane dotyczące realizacji Programu modernizacji z komend wojewódzkich PSP oraz szkół PSP, po czym kierował do Dyrektora BL oraz Dyrektora BliŁ zgromadzone materiały w celu weryfikacji i wykorzystania do opracowania poszczególnych załączników. Adresaci przekazywali zbiorcze zestawienia wraz z opisami zrealizowanych zadań w zakresie przedsięwzięć. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, zgodnie z zapotrzebowaniem Departamentu Budżetu MSWiA.

Do realizacji i monitorowania przedsięwzięć Programu modernizacji zostali wyznaczeni dyrektorzy sześciu biur KG PSP

W polityce rachunkowości PSP dokonano wyodrębnienia w planie kont i ewidencji księgowej środków z Programu modernizacji

Dla przyjętych w ramach Programu modernizacji pięciu przedsięwzięć sporządzone zostały zestawienia planowanych wydatków

Dla przyjętych w ramach Programu modernizacji pięciu przedsięwzięć sporządzone zostały zestawienia wydatków Programu modernizacji. W zestawieniach tych zawarto efekty rzeczowe i planowane wydatki w cz. 42 i cz. 85 w rozbiciu na lata 2017–2020. W związku z wprowadzanymi zmianami w limitach wydatków poszczególnych przedsięwzięć zestawienia wydatków były aktualizowane.

Dla zadania (włączonego do Programu modernizacji, jako zadanie kontynuowane) pn. „Przebudowa poddasza budynku nr 4 KG PSP ze zmianą sposobu użytkowania na potrzeby Stanowiska Kierowania Komendanta Głównego PSP i Centrum Koordynacji Ratownictwa oraz budowa stacjonarnego agregatu prądotwórczego przy ul Podchorążych 38 w Warszawie” zostało wykonane w kwietniu 2011 r. studium wykonalności.

Realizacja zakupów i inwestycji w KG PSP w okresie objętym kontrolą odbywała się w oparciu o przepisy ustawy PZP, ustawy o finansach publicznych oraz na podstawie Decyzji nr 63 Komendanta Głównego PSP z dnia 16 września 2016 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania „Regulaminu planowania i udzielania zamówień publicznych w Komendzie Głównej PSP” (zwany dalej regulaminem PZP), a od 1 stycznia 2018 r. Decyzją nr 60 z dnia 15 grudnia 2017 r. Regulamin PZP określał zasady i tryb postępowania w sprawach planowania i udzielania zamówień publicznych oraz zasady powołania i pracy komisji przetargowej. Zgodnie z §2 regulaminu PZP zamówienia publiczne udzielane są zgodnie z rocznym planem zamówień publicznych, a do czasu jego sporządzenia z projektem planu zamówień publicznych. Plan zamówień publicznych na rok 2017 r. został przyjęty 7 lutego 2017 r., po czym był sześciokrotnie korygowany.

W odniesieniu do roku 2018 r. plan zamówień publicznych przyjęto 23 lutego 2018 r. i do 30 czerwca 2018 r. był korygowany dwukrotnie.

W ramach Programu modernizacji jednostki PSP nie zrezygnowały z realizacji zaplanowanych postępowań.

Objęte badaniem NIK postępowania o udzielenie zamówień publicznych były prowadzone z zachowaniem zasady konkurencyjności i równego traktowania oferentów

W KG PSP badaniem objęto trzy postępowania o najwyższej wartości, planowane do sfinansowania ze środków Programu modernizacji:

- 1) dostawa i wdrożenie kompletnego systemu wideokonferencji,
- 2) dostawa mebli na kondygnację poddasza budynku nr 4 KG PSP,
- 3) wykonanie robót budowlanych i instalacyjnych na kondygnacji poddasza budynku nr 4 KG PSP.

Objęte badaniem NIK postępowania o udzielenie zamówień publicznych były prowadzone z zachowaniem zasady konkurencyjności i równego traktowania oferentów.

W ramach żadnego z przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego z Programu modernizacji uczestnicy postępowań nie złożyli odwołań do Krajowej Izby Odwoławczej.

Program modernizacji był finansowany w ramach cz. 42 – przez KG PSP i szkoły PSP oraz w cz. 85 – przez KW PSP i KP/KM PSP

Środki na realizację przez PSP zadań objętych Programem modernizacji planowane były w cz. 42, które to zadania realizowała KG PSP i szkoły PSP oraz w cz. 85, które to zadania realizowały komendy wojewódzkie PSP i komendy powiatowe/miejskie PSP. Przy ustalaniu harmonogramów, rodzaj i wielkość wydatków konsultowane były przez KG PSP z jednostkami terenowymi PSP.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ustawie modernizacyjnej na realizację przedsięwzięć Programu w 2017 r. zaplanowano 300 407 tys. zł, a w 2018 r. – 361 050 tys. zł.

W 2017 r. kwota dotacji dla jednostek włączonych do KSRG wyniosła 81 110 tys. zł w tym: środki własne – 73 000 tys. zł, rezerwa celowa – 8 110 tys. zł., natomiast w 2018 r. zaplanowano środki w wysokości 83 950 tys. zł. w tym: środki własne – 73 000 tys. zł, rezerwa celowa 10 950 tys. zł.

Poza Programem modernizacji w latach 2017 i 2018 jednostkom włączonym do KSRG nie udzielano dotacji. Łącznie w 2017 r. dotacji udzielono 4151 jednostkom OSP, a w I półroczu 2018 r. – 4255 jednostkom. W 2016 r. na dotacje dla jednostek OSP włączonych do KSRG przeznaczono 73 000 tys. zł.

W 2017 r. w ramach Programu modernizacji na dotacje dla jednostek OSP spoza KSRG przeznaczono 40 000 tys. zł w tym: środki własne – 36 000 tys. zł, rezerwa celowa – 4 000 tys. zł, a w 2018 r. zaplanowano środki w wysokości 41 400 tys. zł. w tym: środki własne – 36 000 tys. zł, rezerwa celowa – 5 400 tys. zł. Łącznie w 2017 r. dotacji udzielono 3990 jednostkom OSP, a w I półroczu 2018 r. – 3955 jednostkom.

Ponadto jednostki OSP otrzymały poza Programem modernizacji dotacje w wysokości: 2017 r. – 3 000 tys. zł, a w I półroczu 2018 r. – 12 235 tys. zł. W 2016 r. na dotacje dla jednostek przeznaczono 36 000 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą przedsięwzięcia Programu modernizacji PSP zostały zrealizowane

Inwestycje budowlane

W 2017 r. zaplanowano ogółem na to przedsięwzięcie kwotę 75 308 tys. zł z tego: 64 061 tys. zł – środki własne formacji i 11 247 tys. zł – rezerwa celowa.

W części 42 – Sprawy wewnętrzne zaplanowano kwotę 41 508 tys. zł z tego:

- na realizację siedmiu inwestycji w KG PSP oraz szkołach PSP – 12 800 tys. zł;
- dotacja dla jednostek włączonych do KSRG – 18 708 tys. zł;
- dotacja dla jednostek OSP – 10 000 tys. zł.

Na dzień 31 grudnia 2017 r. w cz. 42 zrealizowano wydatki na kwotę 41 508 tys. zł, co stanowiło 100% planu.

W części 85 – Budżety wojewodów zaplanowano kwotę 33 800 tys. zł na realizację 30 inwestycji w komendach wojewódzkich PSP oraz komendach powiatowych (miejskich) PSP.

Na dzień 31 grudnia 2017 r. zrealizowano wydatki na kwotę 33 744 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu.

Ogółem w 2017 r. zaplanowano dofinansowanie 37 inwestycji budowlanych PSP, w tym obiektów nowo wybudowanych – 18 zadań oraz 19 zadań polegających na przebudowie, rozbudowie bądź modernizacji istniejących obiektów jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP, komend powiatowych (miejskich) PSP, komend wojewódzkich PSP, oraz szkół pożarniczych.

Na dzień 31 grudnia 2017 r. w pełni zrealizowano zaplanowane prace w 36 z 37 inwestycji budowlanych (w tym zakończono i oddano do użytkowania osiem inwestycji budowlanych).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ramach dotacji dla jednostek włączonych do KSRG dofinansowano remonty 1738 strażnic. W ramach dotacji dla jednostek OSP nie włączonych do KSRG dofinansowano remonty 1287 strażnic.

W 2018 r. na przedsięwzięcie Inwestycje budowlane zaplanowano ogółem 9 643 tys. zł z tego: 57 701 tys. zł – stanowiły środki własne formacji, a 40 942 tys. zł – rezerwa celowa.

W części 42 – Sprawy wewnętrzne zaplanowano kwotę 34 534 tys. zł z tego:

- na realizację trzech inwestycji w KG PSP oraz szkołach PSP – 9534 tys. zł;
- dotacja dla jednostek włączonych do KSRG – 15 000 tys. zł;
- dotacja dla jednostek OSP – 10 000 tys. zł.

Zdjęcie nr 6

Siedziba KP PSP w Bochni. Z Programu modernizacji dofinansowano w 2017 r. zakończenie jej przebudowy



Źródło: KG PSP.

Na dzień 30 czerwca 2018 r. zrealizowano wydatki na kwotę 1576 tys. zł, a zaangażowanie wydatków wyniosło 6067 tys. zł.

W części 85 – Budżety wojewodów zaplanowano kwotę 64 109 tys. zł na realizację 35 inwestycji w komendach wojewódzkich PSP oraz komendach powiatowych (miejskich) PSP. Do 30 czerwca 2018 r. zrealizowano wydatki na kwotę 3564 tys. zł, a zaangażowanie wydatków wyniosło 22 035 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 7

Nowo wybudowana siedziba km PSP w Mysłowicach. Inwestycja dofinansowana z Programu modernizacji



Źródło: KG PSP.

Sprzęt transportowy

W 2017 r. na przedsięwzięcie Sprzęt transportowy zaplanowano kwotę 69 466 tys. zł, z tego: 62 656 tys. zł – środki własne formacji i 6810 tys. zł – rezerwa celowa. Na dzień 31 grudnia 2017 r. zrealizowano wydatki na łączną kwotę 69 465 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach.

Zdjęcie nr 8

Ciężki samochód ratowniczo-gaśniczy (GCBA) zakupiony w ramach Programu modernizacji przez CS PSP w Częstochowie



Źródło: KG PSP.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W części 42 – Sprawy wewnętrzne zaplanowano kwotę tys. zł, z tego:

- dofinansowanie zakupu trzech samochodów pożarniczych dla szkół PSP – 3000 tys. zł;
- dotacja dla jednostek włączonych do KSRG – 48 330 tys. zł;
- dotacja dla jednostek OSP – 16 480 tys. zł.

Na dzień 31 grudnia 2017 r. w części 42 zrealizowano wydatki na kwotę 67 809 tys. zł, co stanowiło 100% planu.

W części 85 – Budżety wojewodów przewidziano kwotę 1656 tys. zł na dofinansowanie zakupu czterech samochodów ratowniczo-gaśniczych oraz jednego kontenera proszkowego.

Na dzień 31 grudnia 2017 r. zrealizowano wydatki na kwotę 1656 tys. zł, co stanowiło 100% planu.

Ze środków Programu modernizacji dofinansowano zakup dziewięciu samochodów ratowniczo-gaśniczych (trzy klasy ciężkiej i sześć klasy średniej), dwa lekkie samochody ratownictwa technicznego oraz jeden kontener proszkowy.

W ramach dotacji dla jednostek włączonych do KSRG dofinansowano zakup 202 samochodów ratowniczo-gaśniczych, 22 łodzi ratowniczych, 33 przyczepki.

W ramach dotacji dla jednostek OSP spoza KSRG dofinansowano zakup 78 samochodów ratowniczo-gaśniczych, 13 łodzi ratowniczych, siedem przyczepki.

W 2018 r. zaplanowano ogółem na to przedsięwzięcie kwotę 72 200 tys. zł z tego: 63 000 tys. zł – środki własne formacji i 9200 tys. zł – rezerwa celowa.

W części 42 – Sprawy wewnętrzne zaplanowano kwotę 67 200 tys. zł z tego:

- dotacja dla jednostek włączonych do KSRG – 50 200 tys. zł;
- dotacja dla jednostek OSP – 17 000 tys. zł.

Zdjęcie nr 9

Ciężki samochód ratowniczo-gaśniczy (GCBA) zakupiony w ramach Programu modernizacji przez KW PSP w Gorzowie Wlkp.



Źródło: KG PSP.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ramach dotacji dla jednostek włączonych do KSRG dofinansowano zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych na kwotę 7840 tys. zł.

W ramach dotacji dla jednostek OSP nie włączonych do KSRG dofinansowano zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych kwotę 2603 tys. zł.

W części 85 – Budżety wojewodów zaplanowano kwotę 5000 tys. zł na dofinansowanie sześciu średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych.

W I półroczu 2018 r. nie dokonano zakupów samochodów.

Sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej

W 2017 r. na to przedsięwzięcie w części 42 – Sprawy wewnętrzne przewidziano kwotę 14 850 tys. zł, z tego na:

- dotację dla jednostek włączonych do KSRG – 5370 tys. zł;
- dotację dla jednostek OSP – 9480 tys. zł.

Na dzień 31 grudnia 2017 r. zrealizowano wydatki na kwotę 14 850 tys. zł, co stanowiło 100% planu.

Ze środków dotacji dla jednostek włączonych do KSRG dofinansowano zakup 4751 jednostek sprzętu, w tym: 1324 węży tłocznych, 112 prądownic typu Turbo, 70 zestawów sprzętu do oznakowania terenu akcji, 67 zestawów hydraulicznych narzędzi ratowniczych, 41 defibrylatorów AED.

W ramach dotacji dla jednostek OSP nie włączonych do KSRG dofinansowano zakup 11 278 jednostek sprzętu, w tym: 4321 węży tłocznych, 449 prądownic typu Turbo, 188 motopomp pożarniczych, 181 zestawów ratownictwa medycznego R1, 70 zestawów sprzętu do oznakowania terenu akcji, 38 zestawów hydraulicznych narzędzi ratowniczych, 32 defibrylatorów AED.

W 2018 r. na to przedsięwzięcie w części 42 – Sprawy wewnętrzne przewidziano kwotę 15 960 tys. zł, z tego: 13 460 tys. zł stanowiły środki własne, 2500 tys. zł – rezerwa celowa.

Środki przeznaczono na:

- doposażenie poligonu w Szkole Podoficerskiej w Bydgoszczy – 460 tys. zł;
- dotacja dla jednostek włączonych do KSRG – 5500 tys. zł;
- dotacja dla jednostek OSP – 10 000 tys. zł.

Na dzień 30 czerwca 2018 r. zrealizowano wydatki na kwotę 154 tys. zł.

W ramach dotacji dla jednostek włączonych do KSRG dofinansowano zakup sprzętu na kwotę 1082 tys. zł. W ramach dotacji dla jednostek OSP nie włączonych do KSRG dofinansowano zakup sprzętu na kwotę 1840 tys. zł.

Sprzęt informatyki i łączności

W 2017 r. na przedsięwzięcie zaplanowano kwotę 11 624 tys. zł, z tego: 1844 tys. zł stanowiły środki własne formacji, 780 tys. zł – rezerwa celowa, 9000 tys. zł – środki MON.

Na dzień 31 grudnia 2017 r. zrealizowano wydatki na kwotę 11 619 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach.

W części 42 – Sprawy wewnętrzne zaplanowano kwotę 2374 tys. zł, z tego:

- budowa i modernizacja infrastruktury informatycznej, systemów IT w KG PSP i Szkole Aspirantów PSP w Krakowie – 1594 tys. zł,
- dotacja dla jednostek włączonych do KSRG – 410 tys. zł,
- dotacja dla jednostek OSP – 370 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na dzień 31 grudnia 2017 r. zrealizowano wydatki na kwotę 2372 tys. zł, co stanowiło 100% planu.

W części 85 – Budżety wojewodów zaplanowano kwotę 9250 tys. zł, z tego: ze środków MON – 9000 tys. zł, ze środków przeniesionych z przedsięwzięcia Inwestycje budowlane – 250 tys. zł.

Na dzień 31 grudnia 2017 r. zrealizowano wydatki na kwotę 9247 tys. zł, co stanowiło 100% planu.

Na koniec 2017 roku jednostki PSP zrealizowały zadanie pn. "Budowa i modernizacja infrastruktury teleinformatycznej, systemów IT", w ramach którego zakupiono m.in. 261 serwerów, systemy operacyjne i licencje.

W ramach dotacji dla jednostek włączonych do KSRG dofinansowano zakup: 311 radiotelefonów i 13 zestawów podhełmowych do radiotelefonów na kwotę 410 tys. zł, co stanowiło 100% planu.

W ramach dotacji dla jednostek OSP nie włączonych do KSRG dofinansowano zakup: 14 systemów selektywnego alarmowania, 317 radiotelefonów i dwóch zestawów podhełmowych do radiotelefonów.

W części 85 – Budżety wojewodów zaplanowano kwotę 9250 tys. zł, z tego: ze środków MON – 9000 tys. zł oraz ze środków przeniesionych z przedsięwzięcia Inwestycje budowlane – 250 tys. zł.

Na dzień 31 grudnia 2017 r. zrealizowano wydatki na kwotę 9247 tys. zł, co stanowiło 100% planu.

W 2018 r. na przedsięwzięcie zaplanowano kwotę 16 410 tys. zł, z tego: 5860 tys. zł stanowiły środki własne formacji, 10 550 tys. zł – rezerwa celowa.

W części 42 – Sprawy wewnętrzne zaplanowano kwotę 6910 tys. zł, z tego:

- budowę i modernizację infrastruktury informatycznej, systemów IT oraz budowę i modernizację systemu zasilania awaryjnego i gwarantowanego oraz systemu klimatyzacji węzłów łączności i serwerowni – 5860 tys. zł;
- dotacja dla jednostek włączonych do KSRG – 550 tys. zł;
- dotacja dla jednostek OSP – 500 tys. zł.

Na dzień 30 czerwca 2018 r. zrealizowano wydatki na kwotę 57 tys. zł.

W ramach dotacji dla jednostek włączonych do KSRG dofinansowano zakup sprzętu łączności na kwotę 113 tys. zł.

W ramach dotacji dla jednostek OSP nie włączonych do KSRG dofinansowano zakup sprzętu na kwotę 92 tys. zł.

Wypożyczenie ochronne i osobiste funkcjonariuszy

W 2017 r. na to przedsięwzięcie zaplanowano kwotę 15 670 tys. zł, z tego: 13 000 tys. zł – stanowiły środki własne formacji, 2670 tys. zł – rezerwa celowa.

W części 42 – Sprawy wewnętrzne zaplanowano kwotę 11 962 tys. zł, z tego:

- dotacja dla jednostek włączonych do KSRG – 8292 tys. zł;
- dotacja dla jednostek OSP – 3670 tys. zł.

Na dzień 31 grudnia 2017 r. zrealizowano wydatki na kwotę 11 960 tys. zł, co stanowiło 100% planu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W części 85 – Budżety wojewodów zaplanowano kwotę 3708 tys. zł na zakup 1161 kpl. ubrań specjalnych w komendach wojewódzkich i powiatowych (miejskich) PSP.

Na dzień 31 grudnia 2017 r. zrealizowano wydatki na kwotę 3708 tys. zł (100% planu).

W 2017 r. dla strażaków PSP zakupiono 1886 kpl. ubrań specjalnych wg obowiązujących wówczas wzoru. Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 maja 2018 r.⁵¹, wprowadzono nowy wzór ubrań specjalnych. Rozporządzenie to dopuszcza noszenie przez strażaków przedmiotów ubrania specjalnego według poprzedniego wzoru do wyczerpania zapasów magazynowych lub ich zużycia, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2027 r.

Dla jednostek włączonych do KSRG dofinansowano zakup 18 112 jednostek wyposażenia, w tym: 2608 ubrań specjalnych, 4016 par obuwia strażackiego, 1588 hełmów strażackich.

Dla jednostek OSP nie włączonych do KSRG dofinansowano zakup 9730 jednostek wyposażenia, w tym: 1403 ubrań specjalnych, 2415 par obuwia strażackiego, 848 hełmów strażackich.

W 2018 r. na to przedsięwzięcie zaplanowano kwotę 36 040 tys. zł, z tego: 14 540 tys. zł stanowiły środki własne formacji, 21 500 tys. zł – rezerwa celowa.

W części 42 – Sprawy wewnętrzne zaplanowano kwotę 18 140 tys. zł, z tego:

- zakup 405 kpl. ubrań specjalnych dla KG PSP i szkół PSP – 1540 tys. zł;
- dotacja dla jednostek włączonych do KSRG – 12 700 tys. zł;
- dotacja dla jednostek OSP – 3900 tys. zł.

W części 85 – Budżety wojewodów zaplanowano kwotę 17 900 tys. zł na zakup 4699 kpl. ubrań specjalnych w komendach wojewódzkich i powiatowych (miejskich) PSP.

W półroczu 2018 r. nie dokonano zakupów ubrań specjalnych dla jednostek PSP.

W ramach dotacji dla jednostek włączonych do KSRG dofinansowano zakup ubrań specjalnych na kwotę 2594 tys. zł.

W ramach dotacji dla jednostek OSP nie włączonych do KSRG dofinansowano zakup ubrań na kwotę 606 tys. zł.

W maju 2017 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformowało o planowanym zwiększeniu budżetu PSP ze środków MON na realizację przedsięwzięcia „Zakup sprzętu informatyki i łączności” w ramach Programu modernizacji nie wcześniej niż po I półroczu 2017 r. (wstępnie założono, że nastąpi to najpóźniej we wrześniu 2017 r.).

W odpowiedzi Komendant Główny PSP poinformował MSWiA, że w związku z tym może wystąpić ryzyko przekroczenia terminów realizacji zakupów w bieżącym roku budżetowym.

Decyzjami Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25-28 sierpnia 2017 r. dokonano przeniesienia kwoty 9000 tys. zł z budżetu Ministra Obrony Narodowej do budżetu PSP na realizację przedsięwzięcia: „Sprzęt informatyki i łączności”. Przyznane środki zostały w 2017 r. wydatkowane w całości.

Wystąpiły przypadki opóźnień w finansowaniu zakupów i inwestycji przez Ministra SWiA i Komendanta Głównego PSP

⁵¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 maja 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie umundurowania strażaków Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. poz. 982).

Problemy z finansowaniem zakupów przez wojewodów

W opinii Komendanta Głównego PSP przekazanie środków finansowych przeznaczonych na realizację ww. przedsięwzięcia w terminie do końca sierpnia 2017 r. stwarzało ryzyko niewydatkowania środków do końca roku w związku z brakiem ofert lub wpływem ofert przewyższających posiadane środki finansowe w wyniku ogłoszenia postępowań przetargowych na terenie całego kraju na dostawę bardzo dużej ilości sprzętu w tym samym czasie.

W realizacji przedsięwzięcia „Sprzęt transportowy” Programu modernizacji, zgodnie z przyjętym planem na 2017 r. wojewodowie powinni byli zabezpieczyć w cz. 85 kwotę 5000 tys. zł. na zakup średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych. Tymczasem jedynie Wojewodowie Pomorski i Zachodniopomorski zabezpieczyli środki zgodnie z planem w łącznej wysokości 1200 tys. zł., a Wojewoda Dolnośląski zaplanował kwotę 900 tys. zł (plan 1000 tys. zł). Natomiast Wojewodowie Lubelski, Lubuski i Śląski nie zabezpieczyli środków w łącznej wysokości 2800 tys. zł.

W związku z rozbieżnościami występującymi w projekcie ustawy budżetowej na rok 2018 w stosunku do planu Programu modernizacji w zakresie sprzętu transportowego, Komendant Główny PSP zwrócił się do poszczególnych wojewodów o podanie przyczyn niezabezpieczenia środków na ww. przedsięwzięcie. W odpowiedzi wojewodowie przekazali następujące wyjaśnienia:

- Wojewoda Dolnośląski poinformował o zabezpieczeniu 900 tys. zł na sprzęt transportowy i połączeniu ze środkami z WFOŚiGW,
- Wojewoda Lubelski wskazał na niewystarczający limit wydatków w budżecie oraz ujęcie zadania w planach zakupu ze środków NFOŚiGW,
- Wojewodowie Lubuski i Śląski wskazali na niewystarczający limit wydatków w budżecie; priorytetowym zadaniem jest kontynuacja inwestycji budowlanych.

W związku z tym w styczniu 2018 r. KG PSP wystąpiło do wszystkich wojewodów o przekazanie informacji na temat wysokości środków finansowych budżetu państwa w części 85 – Budżety wojewodów przewidzianych w latach 2018–2020 na realizację przedsięwzięć objętych Programem, w tym na zakup sprzętu transportowego. Na podstawie pozyskanych informacji zmieniono harmonogram realizacji Programu modernizacji w zakresie zakupów sprzętu transportowego, poprzez uwzględnienie w 2018 r. zakupów dla woj. łódzkiego, podlaskiego i wielkopolskiego. Dla województwa śląskiego zaplanowano zakup samochodu w 2019 r.

Jak wyjaśnił Komendant Główny PSP równolegle z zakupami samochodów pożarniczych z Programu modernizacji realizowane planowane na lata 2018–2021 zakupy sprzętu transportowego dla wszystkich komend wojewódzkich PSP, w tym średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych w ramach trzech programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. W 2018 r. dla województwa lubelskiego zakupiono trzy, a województwa lubuskiego dwa średnie samochody ratowniczo-gaśnicze.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie objętym kontrolą w sześciu przypadkach wystąpiły opóźnienia z tytułu nieterminowej realizacji przedmiotu umowy zawartej przez Komendanta Głównego PSP. W związku z wystąpieniem powyższych opóźnień obciążono Wykonawców umów karami umownymi w łącznej kwocie 231,6 tys. zł. W pięciu przypadkach należności z tytułu kar umownych potrącono z wynagrodzeń Wykonawców umów, zgodnie z zapisami umów, a w jednym przypadku Wykonawca dokonał zapłaty.

Za nieterminową realizację dostaw i inwestycji naliczono kary umowne

W pozostałych jednostkach PSP stwierdzono siedem przypadków nałożenia kar umownych na łączną kwotę 238,1 tys. zł.

W ramach Programu modernizacji Komenda Główna PSP realizowała dwa zadania w ramach przedsięwzięcia Inwestycje budowlane:

- przebudowa poddasza budynku nr 4 KG PSP ze zmianą sposobu użytkowania na potrzeby Stanowiska Kierowania Komendanta Głównego PSP i Centrum Koordynacji Ratownictwa oraz budowa stacjonarnego agregatu prądotwórczego przy ul Podchorążych 38 w Warszawie,
- budowa wolnostojącej stacji transformatorowej z przyłączem podstawowym i rezerwowym do sieci elektroenergetycznej budynków nr 3 i 4 KG PSP.

Zadania te zostały rozpoczęte przed ustanowieniem Programu modernizacji i zostały uwzględnione do realizacji, jako zadania kontynuowane.

Zrealizowane inwestycje i zakupiony sprzęt był przekazywany do użytkowania

W przypadku zadania Przebudowa poddasza budynku nr 4 KG PSP po ustanowieniu Programu modernizacji kontynuowano realizację I części inwestycji, zakończoną 28 sierpnia 2017 r. Następnie wyłoniono wykonawcę II części robót budowlanych i instalacyjnych, które zostały odebrane w czerwcu 2018 r. W 2018 r. do przygotowanych pomieszczeń przeniesiono Stanowisko Kierowania Komendanta Głównego PSP i Centrum Koordynacji Ratownictwa.

Budowę wolnostojącej stacji transformatorowej zakończono protokołem odbioru z dnia 15 marca 2017 r. Wyżej wymienione zadania zrealizowano zgodnie z przyjętym harmonogramem zadań.

W ramach przedsięwzięcia Sprzęt informatyki i łączności zmodernizowano system finansowo-księgowy poprzez dokonanie integracji z systemem obsługi dofinansowań dla jednostek OSP. Dokonano modernizacji Systemu Obsługi Dofinansowań dla OSP (moduł SOD1 i SOD2) poprzez wprowadzenie do systemu funkcjonalności niezbędnych do przydzielania środków finansowych. Dostarczono i wdrożono system wydruku oraz system wideokonferencyjny. Zakupiono oprogramowania IT, licencje, notebooki, komputery, routery oraz przełączniki sieciowe. Wdrażane systemy zostały odebrane protokolarnie, a licencje i sprzęt informatyczny przekazano użytkownikom końcowym.

Nadbudowa, rozbudowa i przebudowa budynku magazynowo-warsztatowego na potrzeby Centrum Zarządzania Bezpieczeństwem Województwa Dolnośląskiego, zlokalizowanego we Wrocławiu przy ul. Borowskiej 138–155, była realizowana od 2009 r. do 2018 r., tj. przez okres 9 lat. Finansowanie tej inwestycji było zapewnione na dany rok budżetowy, poprzez określenie w ustawie budżetowej wysokości środków z budżetu

Uwagi NIK na temat inwestycji w KW PSP Wrocław

państwa na to przedsięwzięcie. Decyzjami Ministra Rozwoju i Finansów, podejmowanymi w trakcie roku budżetowego, zwiększano pulę środków na przedmiotową inwestycję z rezerwy celowej oraz z NFOŚiGW.

Taki sposób finansowania powodował wydłużenie czasu realizacji inwestycji, konieczność jej etapowania i corocznego dokonywania zamówień publicznych na realizację kolejnych etapów. W takiej sytuacji nie było możliwości zapewnienia wykonawstwa zadania przez jeden podmiot, co skutkowało koniecznością podejmowania robót uzupełniających, dodatkowych i zastępczych, a także dokonywaniem dodatkowych uzgodnień między wykonawcą a inwestorem.

Biuro Ochrony Rządu/Służba Ochrony Państwa

W Biurze Ochrony Rządu przyjęto, że zamierzenia objęte Programem modernizacji będą realizowane w ramach istniejącej struktury organizacyjnej formacji

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

W BOR/SOP nie sporządzano studium wykonalności przedsięwzięć

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

Opracowano natomiast Harmonogram realizacji Programu modernizacji w latach 2017–2020 obejmujący wszystkie zaplanowane przedsięwzięcia. W okresie objętym kontrolą Zarządy realizowały poszczególne przedsięwzięcia w oparciu o Harmonogramy realizacji Programu modernizacji w latach 2017–2018, opracowane według właściwości. Harmonogramy obejmowały m.in. wskazanie przedsięwzięcia, źródeł finansowania oraz termin realizacji.

Sporządzano plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych

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

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

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

- postępowanie nr 25/2017/PZ, na podstawie art. 4 ust. 5 pkt a i b PZP – zakup dwóch samochodów reprezentacyjnych opancerzonych na kwotę 5422,9 tys. zł;
- postępowanie nr 9/201/ZP, w trybie przetargu nieograniczonego – remont budynku nr 7 w m. Raducz na kwotę 3439,9 tys. zł, ;
- postępowanie nr 10/201/ZP, w trybie przetargu ograniczonego w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa – przebudowa budynku nr 8 na cele szkoleniowe wraz z infrastrukturą strzelnicy wirtualnej w kompleksie przy ul. Podchorążych 38 w Warszawie na kwotę 22 296,8 tys. zł.

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

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

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

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

W ocenie SOP finansowanie Programu modernizacji było płynne.

W przyjętym systemie finansowo księgowym Sage Symfonia ERP Finanse i Księgowość środki „Programu modernizacji...” zostały oznaczone na kontach zespołu 9 – *Rozliczenia* w podziale na środki własne i pochodzące z rezerw celowych. W systemie księgowym nie jest prowadzona ewidencja w podziale na poszczególne przedsięwzięcia, ale przyjęty plan kont pozwala na sporządzanie zestawień według przedsięwzięć.

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

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

Przeprowadzone postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zostały przeprowadzone zgodnie z Prawem zamówień publicznych

Prowadzona w SOP analityka i comiesięczna analiza finansowa pozwalały na weryfikację danych do sprawozdawczości z Programu modernizacji

Dostawy i inwestycje realizowane były terminowo

Po ukończeniu inwestycji i rozliczeniu dostaw, obiekty i sprzęt przekazywano do użytkowania

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

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

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

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

5.4. Realizacja Programu modernizacji w zakresie poprawy systemu motywacyjnego oraz atrakcyjności pracy w służbach

Zrealizowane w ramach Programu modernizacji podwyżki uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników cywilnych nie poprawiły ich konkurencyjności i nie zapobiegły zwolnieniom

Ustalone w Programie modernizacji i zrealizowane podwyżki uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników nie spełniły założeń i celów Programu.

Z założenia przedsięwzięcie „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy” miało zachęcić funkcjonariuszy do pozostania w służbie, a przedsięwzięcie „Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych” – do poprawienia atrakcyjności pracy w poszczególnych formacjach podległych MSWiA, a w konsekwencji zwiększenia stanu zatrudnienia pracowników. Jednak ich realizacja nie przyniosła oczekiwanych rezultatów.

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

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

Postulaty nie zostały przyjęte. W wyniku negocjacji ze związkami zawodowymi w poszczególnych formacjach wypłacono podwyżki w jednolity, uzgodniony z MSWiA sposób.

Skutkiem faktycznie wypłaconych podwyżek średnie uposażenie funkcjonariuszy wzrosło:

- w Policji z 4276 zł w 2016 r. do 4655 zł w II kwartale 2018 r., tj. o 8,9%, ale jego wartość względna, wyrażona relacją do średniego wynagro-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

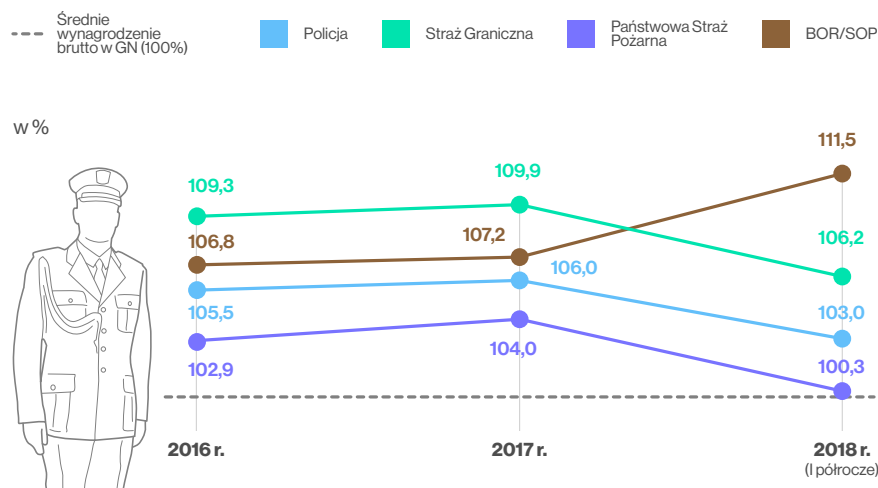
dzenia w gospodarce narodowej w analogicznych okresach⁵², spadła o 2,5 punktu procentowego;

- w Straży Granicznej – z 4427,72 zł do 4801,22 zł, tj. o 8,4%, ale jego wartość względna spadła o 3,1 punktu procentowego;
- w Państwowej Straży Pożarnej – z 4168,47 zł do 4534,67 zł, tj. o 8,8%, ale jego wartość względna spadła o 2,6 punktu procentowego.

Tylko w SOP uposażenie wzrosło znacznie bardziej niż w innych służbach. W stosunku do wzrostu wynagrodzenia w GN wzrosło ono o 4,6 punktu procentowe, ale stało się to możliwe dzięki środkom finansowym przyznawanym na podwyżki uposażeń poza Programem modernizacji.

Infografika nr 10

Zmiany wartości względnej uposażeń funkcjonariuszy służb podległych MSWiA w latach 2016–2018 (I połowa)



Uposażenia funkcjonariuszy kwotowo wzrosły, ale względem średniego wynagrodzenia w GN zmniejszyły się

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Niekonkurencyjne płace, zdaniem NIK, miały m.in. wpływ na wzrost zwolnień funkcjonariuszy służb podległych MSWiA: w okresie od 31 grudnia 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. stan zatrudnienia we wszystkich formacjach zmniejszył się łącznie o ponad 3 tys. funkcjonariuszy (2,1% stanu na koniec 2016 r.). W poszczególnych formacjach sytuacja była następująca:

- w Policji stan zatrudnienia zmniejszył się z 99 044 do 96 398 funkcjonariuszy, tj. o 2646 osób (o 2,7%), zmniejszając stan zatrudnienia funkcjonariuszy Policji do 93,6% stanu etatowego⁵³;
- w Straży Granicznej stan zatrudnienia zmniejszył się nieznacznie z 14 886 do 14 868 funkcjonariuszy, tj. o 18 osób (o 0,1%);
- w Państwowej Straży Pożarnej stan zatrudnienia zmniejszył się z 29 852 do 29 503 funkcjonariuszy, tj. o 349 osób (o 1,2%);

Niekonkurencyjne płace miały wpływ na wzrost zwolnień funkcjonariuszy służb podległych MSWiA.

W okresie objętym kontrolą, stan zatrudnienia w służbach zmniejszył o ponad 3 tys. funkcjonariuszy.

⁵² Dane ustalone na podstawie danych GUS: średnie wynagrodzenie w gospodarce narodowej w latach 2016–2017 wg GUS [http://swaid.stat.gov.pl/RynekPracy_dashboards/Raporty_predefiniowane/RAP_DBD_RPRA_14.aspx]. Dane dotyczące 2018 r. na podstawie komunikatu Prezesa GUS z dnia 9 sierpnia 2018 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2018 r. (M.P. poz. 764). We wskazanych okresach średnie wynagrodzenie w GN wynosiło odpowiednio: 4052,19 zł, 4271,51 zł i 4521,07 zł, co oznacza, że w tym okresie wzrosło o 11,6%.

⁵³ Stan etatowy Policji zgodnie z art. 15 ustawy budżetowej na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 291).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w BOR/SOP stan zatrudnienia zmniejszył się również nieznacznie 1958 do 1941 funkcjonariuszy, tj. o 17 osób (o 0,9%).

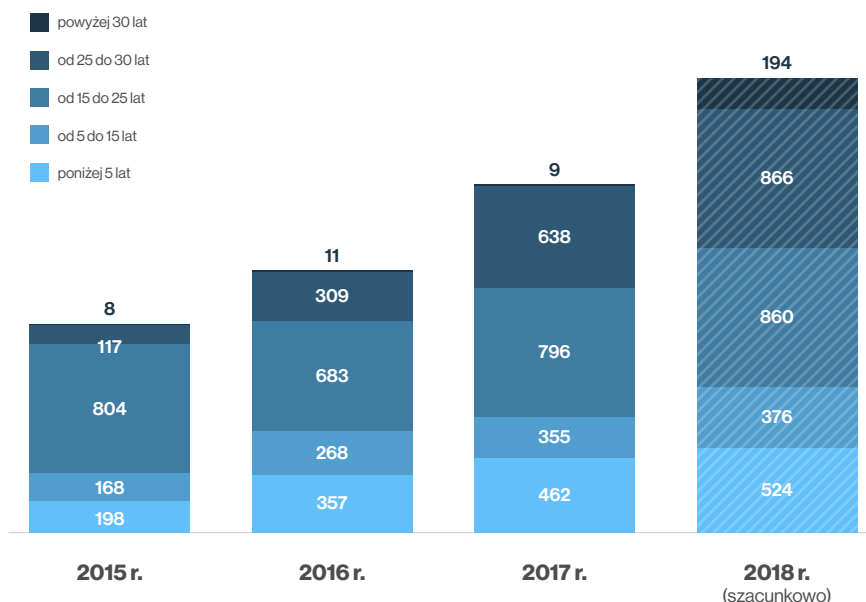
Skutkiem
niekonkurencyjnych
płac było zwalnianie się
funkcjonariuszy

W opinii NIK znaczący jest przy tym fakt, znaczna liczba funkcjonariuszy odchodzących ze służby to ludzie młodzi. Na przykład w 2017 r. ze służby w Policji zwolniło się na własny wniosek 2260 funkcjonariuszy, tj. o 632 osoby (39%) więcej niż w roku 2016. Wśród funkcjonariuszy, którzy odeszli ze służby, 817 (36%) nie miało uprawnień emerytalnych (staż służby poniżej 15 lat). 462 funkcjonariuszy, tj. 20% ogólnej liczby zwolnionych na własny wniosek, miało staż służby poniżej pięciu lat.

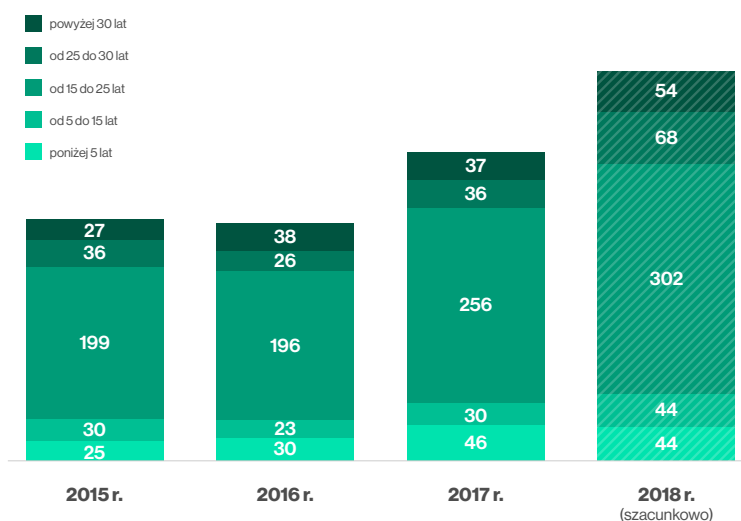
Infografiki nr 11–14

Wzrost liczby funkcjonariuszy zwalnających się ze służby w Policji w latach 2016–2018 (szacunkowo)

POLICJA

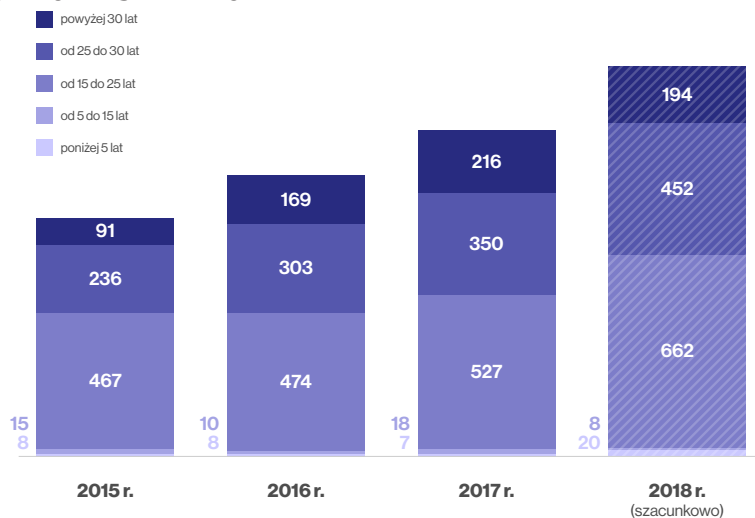


STRAŻ GRANICZNA

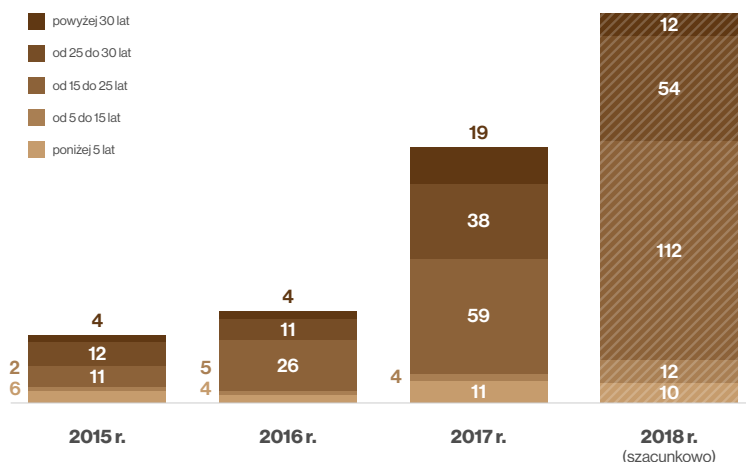


WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

PAŃSTWOWA STRAŻ POŻARNA



BIURO OCHRONY RZĄDU / SŁUŻBA OCHRONY PAŃSTWA



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Podobnie wzrosło średnie wynagrodzenie pracowników cywilnych poszczególnych formacji:

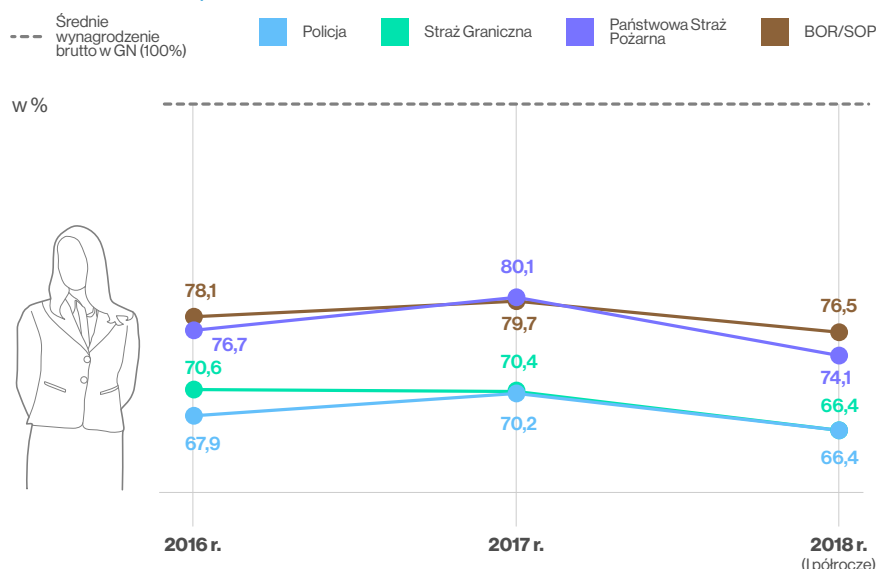
- w Policji – z 2750,63 zł w 2016 r. do 3003,67 zł w II kwartale 2018 r., tj. o 9,2%, ale wartość względna tego uposażenia, obliczona jak wyżej, spadła w tym samym okresie o 1,4 punktu procentowego
- w Straży Granicznej – z 2862,77 zł do 3000,78 zł, tj. o 4,8%, ale jego wartość względna spadła o 4,3 punkty procentowe;
- w Państwowej Straży Pożarnej – z 3109,37 zł do 3350,66 zł, tj. o 7,8%, ale jego wartość względna spadła o 2,6 punkty procentowe;
- w BOR/SOP – z 3166 zł do 3458 zł, tj. o 9,2%, ale jego wartość względna spadła o 1,6 punktu procentowego.

Wynagrodzenia pracowników cywilnych kwotowo wzrosły, ale względem średniego wynagrodzenia w GN zmniejszyły się

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 15

Zmiany wartości względnej wynagrodzeń pracowników cywilnych służb podległych MSWiA w latach 2016–2018 (I połowa)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Zdaniem NIK, miało to wpływ na to, że w każdej z ww. formacji, w okresie objętym kontrolą, stan zatrudnienia pracowników cywilnych ulegał zmniejszeniu, ogółem o 279 osób (o 1%).

Działania Ministra SWiA w zakresie przeciwdziałania niekorzystnym tendencjom kadrowym w podległych służbach okazały się niewystarczające

W opinii Najwyższej Izby Kontroli, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, w porozumieniu z komendantami podległych sobie formacji, powinien podjąć realne, systemowe i skuteczne działania w celu powstrzymania zwolnień i utrzymania stanu kadrowego formacji, zarówno w odniesieniu do funkcjonariuszy, jak i pracowników cywilnych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania Ministra SWiA w zakresie przeciwdziałania niekorzystnym tendencjom kadrowym w podległych służbach okazały się niewystarczające. Wzrosty uposażeń i wynagrodzeń, zrealizowane w zaplanowanych kwotach i w uzgodnieniu ze związkami zawodowymi, wobec znacznie większego wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej, nie przyniosły zamierzonego skutku, tj. wzrostu ich konkurencyjności na rynku pracy.

Zdaniem NIK, utrzymanie tego trendu grozi istotnym zmniejszeniem stanu zatrudnienia funkcjonariuszy i pracowników wszystkich formacji podległych MSWiA, a przez to zmniejszeniem możliwości realizacji przez te formacje ich ustawowych zadań.

Policja

Krytyczne opinie policyjnych związków zawodowych nt. planowanych podwyżek płac

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

- Niezależny Związek Zawodowy Policji i Związek Zawodowy Pracowników Policji – w grudniu 2016 r.,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Pracowników Policji i Związek Zawodowy Pracowników MSWiA – w styczniu 2017 r.

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

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

W lutym 2017 r. Dyrektor DB MSWiA przedstawił zaakceptowane przez Ministra SWiA zasady wzrostu uposażeń policjantów oraz wynagrodzeń pracowników Policji.

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

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

Komenda Stołeczna Policji

Stan zatrudnienia pracowników cywilnych w garnizonie stołecznym wynosił: na 31 grudnia 2016 r. – 1886, na 31 grudnia 2017 r. – 1874, a na 30 czerwca 2018 r. – 1834 osoby.

Na stanowiskach funkcjonariuszy w Garnizonie Stołecznym występowały następujące ilości wakatów: na 31 grudnia 2016 r. – 281, na 31 grudnia 2017 r. – 746, na 30 czerwca 2018 r. – 970.

Stan zatrudnienia w jednostkach terenowych Policji systematycznie się zmniejszał

Najwięcej wakatów na stanowiskach policyjnych występowało w: Oddziale Prewencji Policji w Warszawie (13–31 grudnia 2016 r.; 82 – 31 grudnia 2017 r.; 136 – 30 czerwca 2018 r.), Wydziale Ochrony Placówek Dyplomatycznych KSP (odpowiednio: 14, 33 i 37).

W 2017 r. odeszło z garnizonu stołecznego 208 osób, natomiast przyjęte zostały 184 osoby. W I połowie 2018 r. odeszło z garnizonu stołecznego 121 pracowników cywilnych natomiast przyjętych zostało 90 osób.

Komenda Wojewódzka Policji – Katowice

W okresie objętym kontrolą liczba etatów i wakatów corocznie rosła. Na dzień 31 grudnia 2016 r. liczba etatów policyjnych w całym garnizonie śląskim wynosiła 12 463, stan zatrudnienia – 12 257 a liczba wakatów – 206. Na 31 grudnia 2017 r. liczby te wynosiły, odpowiednio: 12 470, 12 196 i 274, natomiast na dzień 1 lipca 2018 r., odpowiednio: 12 470, 11 894 i 576. Stan etatowy korpusu służby cywilnej na dzień 31 grudnia 2016 r. wynosił 1246, liczba osób – 1222, liczba wakatów – 30,25. Na dzień 31 grudnia 2017 r. odpowiednio: 1246; 1221 i 30,62, natomiast na 1 lipca 2017 r., odpowiednio: 1246; 1214 i 37,25.

W I połowie 2018 r. liczba wakatów w garnizonie śląskim zwiększała się co miesiąc: w styczniu wynosiła 284, w lutym – 354, w marcu – 470, w kwietniu – 487, w maju – 505, w czerwcu – 539.

Komenda Wojewódzka Policji – Poznań

Liczba wakatów funkcjonariuszy w Komendzie i w komendach miejskich i powiatowych Policji województwa wielkopolskiego, według stanu na koniec grudnia 2016 r. wynosiła łącznie 280, na koniec grudnia 2017 r. wynosiła 323, a na koniec 1 poł. 2018 r. zwiększyła się do 525.

Liczba wakatów pracowników cywilnych (pracownicy korpusu służby cywilnej i pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem płac razem) wg stanu na koniec grudnia 2016 r. wynosiła 80,27, na koniec grudnia 2017 r. wynosiła 111,18, a na koniec I poł. 2018 r. zwiększyła się do 117,6.

Komenda Wojewódzka Policji – Wrocław

W badanym okresie stan zatrudnienia w garnizonie dolnośląskim Policji wynosił: na dzień 31 grudnia 2016 r. – ogółem 9329,25 (w tym: policjanci – 7672, pracownicy cywilni – 1657,25), na dzień 31 grudnia 2017 r. – ogółem 9074,00 (w tym: policjanci – 7445, pracownicy cywilni – 1629), na dzień 1 lipca 2017 r. – ogółem 8822,90 (w tym: policjanci – 7.18, pracownicy cywilni – 1604,90). Liczba wakatów w analizowanym okresie w KWP wyniosła: na dzień 31 grudnia 2016 r. – ogółem 252,75 (w tym: policjanci – 215, pracownicy cywilni – 37,75), na dzień 31 grudnia 2017 r. – ogółem 510 (w tym: policjanci – 444, pracownicy cywilni – 66), na dzień 1 lipca 2018 r. – ogółem 763,10 (w tym: policjanci – 673, pracownicy cywilni – 90,10).

Wzrost liczby wakatów na stanowiskach funkcjonariuszy w garnizonie dolnośląskim Policji był spowodowany głównie odejściem policjantów na emeryturę, niekonkurencyjnymi zarobkami w odniesieniu do możliwości lokalnego rynku pracy oraz problemami zdrowotnymi funkcjonariuszy.

W przypadku pracowników cywilnych Policji wzrost liczby wakatów wynikał głównie z dużej liczby zwolnień, które były efektem wejścia w życie nowej ustawy emerytalnej, jak również z małej konkurencyjności proponowanego wynagrodzenia w stosunku do wynagrodzeń osiąganych w sektorze prywatnym (w szczególności w takich obszarach jak: finanse, zamówienia publiczne, informatyka czy nadzór budowlany). Sukcesywnie ogłaszane były nabory, niemniej jednak z uwagi na proponowane warunki w zakresie wysokości wynagrodzenia, trudno jest pozyskać kandydatów chętnych do podjęcia pracy na stanowiskach pracy w Policji, zarówno funkcjonariuszy, jak i pracowników cywilnych

Straż Graniczna

W związku z wystąpieniem DB MSWiA z grudnia 2016 r., w toku uzgodnień z organizacjami związkowymi do KG SG wpłynęły postulaty NSZZ Funkcjonariuszy Straży Granicznej o przeznaczenie całej kwoty podwyżki uposażeń na stały wzrost dodatku za stopień (253 zł). Podobnie w zakresie wynagrodzeń, Ogólnopolski Związek Zawodowy Pracowników Administracji Rządowej oraz ZZ Pracowników MSWiA wnioskowały o równe rozdzielanie po 238 zł dla wszystkich pracowników.

Ostatecznie Straż Graniczna przekazała Ministrowi SWiA rekomendacje, uzgodnione z organizacjami związkowymi, dotyczące przeznaczenia 90% podwyżki na obligatoryjny wzrost uposażeń i wynagrodzeń, a pozostałe 10% na składniki uznaniowe. Propozycje te zostały zaakceptowane przez MSWiA, a Komendant Główny SG niezwłocznie sporządził projekt zmiany rozporządzenia w sprawie uposażenia zasadniczego oraz dodatków do uposażenia funkcjonariuszy Straży Granicznej⁵⁴. Szacowane skutki wzrostu wynagrodzeń zostały uwzględnione w tabelach stanowiących załączniki do zmienionego rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad wynagradzania pracowników⁵⁵.

W 2017 r. MSWiA przyznało Straży Granicznej limit 50 452 tys. zł na sfinansowanie zadania „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy”. Kwota została naliczona w wysokości 253 zł miesięcznie na etat i przekazana w dwóch transzach: 42 122 tys. zł – w ustawie budżetowej oraz 8330 tys. zł w maju 2017 r. – ze środków rezerwy celowej.

Komendant Główny SG poinformował podległe jednostki organizacyjne o przydzielonych środkach i zasadach ich podziału, tj. zwiększenie uposażenia zasadniczego o kwotę 200 zł w każdej grupie zaszerogowania, zabezpieczenie skutku wzrostu dodatku z tytułu wysługi lat w kwocie 30 zł (ok. 15%) i przeznaczenie pozostałej kwoty 23 zł na stały wzrost dodatków funkcyjnych i służbowych dla funkcjonariuszy szczególnie zaangażowanych w pełnienie obowiązków służbowych (dla 50–60% stanu osobowego, przede wszystkim na stanowiskach wykonawczych). Co do zasady pod-

Zasady rozdysponowania środków na podwyżki dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Straży Granicznej zostały uzgodnione ze związkami zawodowymi

⁵⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 lutego 2008 r. w sprawie uposażenia zasadniczego oraz dodatków do uposażenia funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 897, ze zm.).

⁵⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (Dz. U. Nr 27, poz. 134, ze zm.).

wyżką uposażenia objęto wszystkich funkcjonariuszy, z pominięciem osób otrzymujących uposażenie z wyższej grupy zaszerogowania.

Na przedsięwzięcie płacowe dotyczące „Zwiększenia konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych” Straż Graniczna otrzymała w 2017 r. kwotę 12 573 tys. zł.

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

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

Na koniec 2017 r. wykonanie wydatków w przedsięwzięciu dotyczącym wzmocnienia motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy SG wyniosło 49 538 tys. zł, natomiast na zadanie zwiększenia konkurencyjności wynagrodzeń pracowników SG wydatkowano 12 478 tys. zł. W trakcie roku kwotę 1009 tys. zł pozostałą z należności dla odchodzących ze służby oraz oszczędności ze środków na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy przeniesiono na zakup wyposażenia osobistego i ochronnego funkcjonariuszy.

Ze środków przydzielonych w 2018 r. na pokrycie skutku wzrostu uposażeń i wynagrodzeń w 2017 r. oraz na wypłatę nagród rocznych i dodatkowego wynagrodzenia rocznego w I połowie 2018 r. wydatkowano 26 926,8 tys. zł dla funkcjonariuszy oraz 6362,2 tys. zł dla pracowników.

Nadwiślański Oddział SG

Stan zatrudnienia
w jednostkach
terenowych Straży
Granicznej
był zróżnicowany
i zależał od lokalnego
ryku pracy

Liczba zatrudnionych funkcjonariuszy i liczba wakatów na stanowiskach funkcjonariuszy wynosiła odpowiednio: 31 grudnia 2016 r. – 1356 funkcjonariuszy, 188 wakatów, 31 grudnia 2017 r. – 1371 funkcjonariuszy, 208 wakatów, 30 czerwca 2018 r. – 1401 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.

Morski Oddział SG

Liczba wakatów na stanowiskach funkcjonariuszy wynosiła na koniec 2016 r. – 306, na koniec 2017 r. – 339 oraz na koniec I połowy 2018 r. – 368.

Komendant MOSG wyjaśnił że: *Malejący stan zatrudnienia funkcjonariuszy Morskiego Oddziału SG wynika z faktu, iż więcej funkcjonariuszy zwalnia się ze służby w ciągu roku w stosunku do liczby przyjmowanych funkcjonariuszy do służby. Średnia liczba funkcjonariuszy zwalnianych się ze służby lub przenoszonych do innych jednostek organizacyjnych Straży Granicznej lub innych formacji to ok. 65 osób rocznie, natomiast do służby w Oddziale przyjęto lub przeniesiono w latach: 2016 – 37 funkcjonariuszy, w 2017 r. – 32 funkcjonariuszy, natomiast limit przyjęć w bieżącym roku jest wyższy i wynosi 75 funkcjonariuszy.*

Stan zatrudnienia pracowników MOSG wynosił: na koniec 2016 – 377,45 etatów (osobowo 388), na koniec 2017 r. – 366,45 etatów (osobowo 376) i na koniec I połowy 2018 r. – 360 etatów (osobowo 369).

Według informacji Komendanta MOSG, zmiany w zatrudnieniu pracowników związane były z dużą rotacją pracowników. Sukcesywnie z każdym rokiem zwiększała się liczba umów o pracę i powstawała konieczność obsadzania wakujących stanowisk. Było to związane z wysoką średnią wieku pracowników i wcześniejszym nabywaniem uprawnień emerytalnych, a także możliwością pozyskania atrakcyjniejszego finansowo zatrudnienia u innego pracodawcy. Trudność obsadzania wolnych stanowisk wynikała z faktu, iż Morski Oddział SG nie jest konkurencyjny w zakresie wynagrodzeń oferowanych osobom posiadającym wysokie kwalifikacje i doświadczenie szczególnie w branży budowlanej, technicznej czy też finansowej.

Nadodrzański Oddział SG

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 wakaty. Liczba ta zwiększyła się na koniec 2017 r. i koniec I połowy 2018 r. odpowiednio do 195 i 224 wakatów.

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.

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

Państwowa Straż Pożarna

Zasady rozdysponowania
środków na podwyżki
w PSP zostały
uzgodnione
z przedstawicielami
ogólnokrajowych
organizacji związków
zawodowych działających
w Państwowej Straży
Pożarnej

W związku z wystąpieniem DB MSWiA z grudnia 2016 r., w styczniu 2017 r. w KW PSP w Warszawie odbyło się spotkanie robocze kierownictwa KG PSP z przedstawicielami ogólnokrajowych organizacji związków zawodowych działających w Państwowej Straży Pożarnej, celem uzgodnienia projektu wspólnego stanowiska w sprawie podwyżek uposażeń.

W trakcie ww. spotkania Z-ca Komendanta Głównego PSP przedstawił założenia podwyższenia o 150 zł uposażenia zasadniczego w każdej grupie wraz z jej finansowymi następstwami, a pozostałą kwotę z 253 zł zaproponowano przeznaczyć na wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy. Strona związkowa podtrzymała swoje wcześniejsze stanowisko, w którym domagała się podwyższenia o 200 zł każdej grupy uposażenia, a pozostałą część środków podwyżki w wysokości 53 zł przeznaczyć do rozdziału na inne składniki uposażenia.

Zasady rozdysponowania środków na podwyżki uposażeń dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych PSP w ramach Programu modernizacji zostały ustalone w uzgodnieniu z przedstawicielami ogólnokrajowych organizacji związków zawodowych funkcjonujących w PSP. W wyniku spotkań w dniach 17 i 23 stycznia 2017 r. ustalono:

- w zakresie rozdysponowania kwoty 253 zł na etat funkcjonariusza zaproponowano jednolitą podwyżkę stawki dodatku za stopień oraz rozdysponowania na inne składniki uposażenia jednakowej kwoty 53 zł;
- w zakresie rozdysponowania kwoty 250 zł na etat pracownika cywilnego zaproponowano podział tej kwoty równo na etat w skali całej PSP bez względu na rodzaj jednostki organizacyjnej. Wskazano jednocześnie kierunki rozdysponowania tej kwoty tj. minimum 165 zł/etat wzrostu wynagrodzenia w grupie wynagrodzenia zasadniczego lub wynikającego ze wzrostu mnożnika wynagrodzenia zasadniczego dla członków Korpusu Służby Cywilnej (KSC).

Fakt innego podziału środków na podwyżki uposażeń w Państwowej Straży Pożarnej, niż w wytycznych MSWiA z grudnia 2016 r., Komendant Główny PSP wyjaśnił tym, że od 2009 r. do 2016 r. przeprowadzono dwie podwyżki uposażeń, tj. odpowiednio od 1 października 2012 r. o kwotę 304 zł i od 1 stycznia 2016 r. o kwotę 198 zł. Łączna kwota podwyżki uposażenia funkcjonariuszy wyniosła 502 zł. Wysokość ww. podwyżek nie rekompensowała skutków inflacji i nie wypełniała oczekiwań strażaków. Znalazło to odzwierciedlenie w stanowisku przedstawicieli związków zawodowych funkcjonujących w Państwowej Straży Pożarnej, poprzez brak akceptacji zalecenia Departamentu Budżetu MSWiA. Komendant Główny PSP stwierdził również, że *w opisanych wyżej uwarunkowaniach wydaje*

się, że podział kwoty podwyżki wynikającej z Programu modernizacji na tym etapie realizacji był do przeprowadzenia tylko w ten sposób.

Uzgodniony ze stroną związkową sposób podziału środków na podwyżki uposażeń w PSP został zaakceptowany przez Ministra SWiA.

Wypłaty nowych uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników cywilnych w ramach Programu modernizacji uruchomiono w lutym i marcu 2017 r., tj. w terminach wypłaty wynagrodzeń i uposażeń z wyrównaniem od 1 stycznia 2017 r.

W 2017 r. przeciętne uposażenie funkcjonariuszy wyniosło 4441,6 zł i w stosunku do 2016 r. było wyższe o 273,3 zł (wzrost o 6,5%), w tym przeciętna podwyżka uposażenia ze środków Programu modernizacji wyniosła 261,5 zł. W I połowie 2018 r. przeciętne uposażenie funkcjonariuszy wyniosło 4534,7 zł i było wyższe od uposażenia w 2017 r. o 93 zł (wzrost o 2,1%).

Od 1 maja 2018 r. poza Programem modernizacji zrealizowano podwyżkę uposażeń strażaków zaszergowanych od 1 do 8 grupy uposażenia zasadniczego. Nastąpiło to ze środków budżetowych. Przeciętna podwyżka uposażenia strażaków bez nagrody rocznej wyniosła 126,5 zł.

W odniesieniu do średniego wynagrodzenia w GN w 2016 r. przeciętne uposażenie funkcjonariuszy stanowiło 102,9%, w 2017 r. – 104% (wzrost o 1,1 punktu procentowego), a w I połowie 2018 r. – 100,3% (spadek o 3,7 punktu procentowego).

W 2017 r. średnie wynagrodzenie pracowników cywilnych na etat wyniosło 3419,6 zł i było wyższe o 310,2 zł (wzrost o 10%), w tym przeciętna podwyżka uposażenia ze środków Programu modernizacji wyniosła 243,4 zł. W I połowie 2018 r. przeciętne uposażenie strażaków wyniosło 3350,7 zł i było niższe od uposażenia w 2017 r. o 68,5 zł.

W odniesieniu do średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2016 r. przeciętne uposażenie pracowników cywilnych stanowiło 76,7%, w 2017 r. – 80,1% (wzrost o 3,3 punkty procentowe), a w I połowie 2018 r. – 74,1% (spadek o 5,9 punktów procentowych).

Przeciętna kwota dodatku motywacyjnego dla funkcjonariuszy wypłaconego ze środków Programu modernizacji w 2017 r. wyniosła 31,6 zł, a w I połowie 2018 r. – 24,4 zł.

Dla pracowników cywilnych średnia kwota dodatku zadaniowego na etat w 2017 r. wyniosła 274,8 zł, a w I półroczu 2018 r. 99,2 zł. Natomiast dodatki specjalny w 2017 r. na etat wyniósł 131,2 zł, a w I półroczu 2018 r. – 78,2 zł.

W PSP na koniec 2016 r. zatrudnionych było 29 852 funkcjonariuszy, w 2017 r. – 29 786 funkcjonariuszy, a na 30 czerwca 2018 r. – 29 503 funkcjonariuszy.

Liczba wakatów na stanowiskach funkcjonariuszy na koniec 2016 r. wyniosła 654; 2017 – 713; a na 30 czerwca 2018 r. – 1485. Natomiast przeciętna liczba wakatów funkcjonariuszy wyniosła w 2016 r. – 798, w 2017 r. – 978, a w I półroczu 2018 r. – 1485.

Znaczący wzrost liczby wakatów w I połowie roku 2018 w stosunku do roku 2017 wynikał przede wszystkim ze zwiększenia o 490 liczby etatów funkcjonariuszy dla Państwowej Straży Pożarnej.

Znaczący wzrost liczby wakatów w I połowie roku 2018 w stosunku do roku 2017 wynikał przede wszystkim ze zwiększenia o 490 liczby etatów funkcjonariuszy dla Państwowej Straży Pożarnej

Faktycznie zatrudnionych pracowników cywilnych w PSP na koniec 2016 r. było 1772 osoby, w 2017 r. – 1760 osób, a na 30 czerwca 2018 r. – 1755 osób. Liczba wakatów na stanowiskach pracowników cywilnych na koniec 2016 r. wynosiła 101; 2017 – 96; a na 30 czerwca 2018 r. – 102 osoby. Natomiast przeciętna liczba wakatów pracowników cywilnych wyniosła w 2016 r. – 90, w 2017 r. – 95, a w I półroczu 2018 r. – 102.

Dyrektor BKiO wyjaśnił, że rosnąca liczba wakatów wynika z występującego niskiego bezrobocia na rynku pracy. Dotyczy to szczególnie dużych aglomeracji miejskich, w których ofert pracy jest bardzo dużo, a i wynagrodzenie za nią jest coraz wyższe.

W 2017 r. ze służby w PSP na własny wniosek zwolniło się 1118 funkcjonariuszy (o 154 więcej niż w 2016 r.), a przyjęto do służby 1125 funkcjonariuszy (o 421 więcej niż w 2016 r.). W I połowie 2018 r. ze służby odeszło 668 funkcjonariuszy, a przyjęto do służby 383 funkcjonariuszy.

W grupie zwolnionych ze służby w 2017 r. funkcjonariuszy 527 z nich posiadało staż służby w przedziale 15 do 25 lat (więcej o 53 osoby niż w 2016 r.), 350 funkcjonariuszy ze stażem służby powyżej 25 do 30 lat (więcej o 47 osób niż w 2016 r.), 216 funkcjonariuszy ze stażem służby powyżej 30 lat (więcej o 47 osób niż w 2016 r.). W I połowie 2018 r. zwolniło się ze służby odpowiednio 331, 226 i 97 funkcjonariuszy. Ze stażem służby powyżej 5 do 15 lat w 2017 r. zwolniło się tylko 25 funkcjonariuszy, a w I połowie 2018 r. 14 funkcjonariuszy.

W korpusie służby cywilnej w 2017 r. zwolniły się z pracy w PSP 92 osoby (o 32 osoby więcej niż w 2016 r.), a w grupie pozostałych pracowników cywilnych 138 osób (o 80 osób więcej niż w 2016 r.). Natomiast do pracy przyjęto 107 osób w korpusie służby cywilnej (o 46 osób więcej niż w 2016 r.) i 144 pracowników cywilnych (o 50 osób więcej niż w 2016 r.). W I połowie 2018 r. z pracy w PSP zwolniło się 46 osób z korpusu służby cywilnej, a przyjęto do pracy 48 osób, natomiast pracowników cywilnych zwolniło się 51 osób, a do pracy przyjęto 83 osoby.

Komenda Wojewódzka PSP – Wrocław

Zmiany zatrudnienia w jednostkach terenowych PSP

W KW PSP liczba wakatów na stanowiskach funkcjonariuszy wynosiła sześć na koniec 2016 r., siedem na koniec 2017 r. oraz pięć według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r., przy zatrudnieniu odpowiednio 74, 73 i 79 funkcjonariuszy. Liczba wakatów na stanowiskach cywilnych wyniosła odpowiednio 1,5, 0 i jeden przy zatrudnieniu na poziomie odpowiednio 21, 24 i 23 osoby. Fluktuacja funkcjonariuszy miała charakter naturalny – odejścia na zaopatrzenie emerytalno-rentowe, przeniesienie do innych jednostek.

Komenda Wojewódzka PSP – Katowice

Na koniec 2016 r. były 62 wakaty na stanowiskach funkcjonariuszy, a na koniec 2017 r. wakatów było 64. Na koniec I połowy 2018 r. liczba wakatów wzrosła do 142. Wzrost liczby wakatów wynikał z przyznania w województwie śląskim od 1 stycznia 2018 r. 40 nowych etatów, co wynikało z nałożenia na PSP obowiązku realizacji zadań związanych z zagrożeniami czynnikiem biologicznym, w tym podczas zdarzeń o charakterze terrorystycznym, oraz z nadzorem nad użytkowaniem gazów cieplarnianych.

W toku niniejszej kontroli trwały postępowania kwalifikacyjne wobec osób ubiegających się o przyjęcie do służby w PSP. Na koniec 2018 r. przewiduje się 78 wakatów na stanowiskach funkcjonariuszy.

Natomiast stan zatrudnienia pracowników cywilnych w ww. okresie zmniejszył się i wynosił – na koniec 2016 r. 128 osób, na koniec 2017 r. – 127 i na koniec I półrocza 2018 r. – 124 osoby.

W związku z realizacją Programu modernizacji nie zmodyfikowano systemu uposażeń funkcjonariuszy i pracowników cywilnych. Jak wyjaśnił Dyrektor BKiO ewentualne zmiany systemowe w tym zakresie wymagałyby nowelizacji ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (rozdziału 9 pt. „Uposażenie i inne świadczenia pieniężne strażaków”). Stąd też należało bazować na określonych w ustawie pragmatycznej i aktach wykonawczych, możliwościach motywowania funkcjonariuszy, w szczególności wykorzystując formę dodatku motywacyjnego i nagrody pieniężnej. BKiO nie przeprowadzało badań celem ustalenia, jakie elementy płacy mogą realnie wpłynąć na poprawę motywacji strażaków w służbie.

Dyrektor BKiO wyjaśnił również, że w przypadku pracowników cywilnych dokonywano zmian umów o pracę poprzez zwiększenie wysokości płacy zasadniczej (jako czynnika zwiększającego konkurencyjność wynagrodzeń w stosunku do wynagrodzeń oferowanych na rynku pracy) oraz wykorzystywano w większym stopniu przyznawanie okresowych składników wynagrodzenia w formie dodatku zadaniowego i dodatku specjalnego.

Z dniem 6 kwietnia 2018 roku weszło w życie nowe rozporządzenie MSWiA w sprawie postępowania kwalifikacyjnego o przyjęcie do służby w Państwowej Straży Pożarnej⁵⁶. Jak wyjaśnił Dyrektor BKiO, zmiana rozporządzenia podyktowana była m.in. potrzebą udoskonalenia procesu rekrutacji do służby, stanowiącego weryfikację kandydatów pod kątem spełniania niezbędnych warunków fizycznych do pełnienia służby. W związku z powyższym w miejsce próby harwardzkiej wprowadzono nowy test sprawności fizycznej tzw. BEEP TEST, możliwy do przeprowadzenia niezależnie od pory roku oraz od panujących warunków pogodowych. Test mierzy 3 podstawowe cechy – siłę, szybkość i wytrzymałość. Test sprawności fizycznej składa się z próby wydolnościowej oraz prób sprawnościowych. W przypadku, gdy liczba kandydatów, którzy zaliczyli test sprawności fizycznej, jest mniejsza od liczby stanowisk, na który prowadzony jest nabór wprowadzono możliwość obniżenia minimalnego do osiągnięcia wyniku końcowego testu sprawności fizycznej. Ponadto w nowym rozporządzeniu rozszerzono preferencje, za które obligatoryjnie przyznawane są punkty. Dotyczyło to ukończenia liceum ogólnokształcącego lub technikum w klasie, w której były nauczane przedmioty dotyczące funkcjonowania ochrony przeciwpożarowej, dla których zostały opracowane w szkole programy nauczania włączone do szkolnego zestawu programów nauczania.

**Zmiany systemu naboru
w celu powstrzymania
zwolnień w PSP**

⁵⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego o przyjęcie do służby w Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. poz. 672).

W kwestii modyfikacji ścieżki kariery strażaków PSP trwają obecnie prace nad zmianą rozporządzenia MSWiA w sprawie stanowisk służbowych w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej.

Służba Ochrony Państwa

Zasady rozdysponowania środków na podwyżki dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych w BOR/SOP zostały ustalone na jednolitym poziomie w całym MSWiA

Na realizację przedsięwzięcia „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników cywilnych” w ramach Programu modernizacji w okresie kontroli zaplanowano środki w wysokości 17 372 tys. zł, z tego w 2017 r. – 8359 tys. zł (7282 tys. zł dla funkcjonariuszy i 1077 dla pracowników cywilnych) i 9013 tys. zł w 2018 r. (7844 tys. zł dla funkcjonariuszy⁵⁷ i 1169 tys. zł dla pracowników cywilnych), w tym z rezerwy celowej budżetu państwa odpowiednio 1383 tys. zł (1164 tys. zł dla funkcjonariuszy i 219 tys. zł dla pracowników cywilnych) i w 2018 r. – 654 tys. zł (562 tys. dla funkcjonariuszy i 92 tys. dla pracowników cywilnych), pozostałe środki pochodziły z budżetu BOR/SOP (łącznie 15 335 tys. zł).

Szef SOP wyjaśnił, że na szczęblu MSWiA przeprowadzono negocjacje w ramach Dialogu Społecznego, przy współudziale przedstawicieli związków zawodowych, w wyniku których ustalono wysokość środków na podwyżki uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników, według ustalonego, jednolitego dla służb MSWiA kryterium.

BOR/SOP otrzymało środki finansowe na podwyżki uposażeń w wysokości 253 zł na jednego funkcjonariusza i wynagrodzeń w wysokości 250 zł na jednego pracownika.

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

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

W 2018 r. w SOP realizowane były również podwyżki uposażeń niezwiązane z Programem modernizacji. Na podstawie rozporządzenia MSWiA z kwietnia 2018 r.⁵⁸ z dniem 1 maja 2018 r. podwyższono stawki uposa-

⁵⁷ Faktycznie SOP otrzymała środki w wysokości 7282 tys. zł. Nie otrzymała środków z rezerwy celowej w wysokości 562 tys. zł przewidzianych na wypłatę nagrody rocznej dla funkcjonariuszy, którą funkcjonariuszom BOR wypłacano w dniu 12 czerwca za bieżący rok. Od 2018 r., zgodnie z przepisami ustawy o SOP, nagroda roczna będzie wypłacana w I kwartale roku kalendarzowego następującego po roku kalendarzowym, za który nagroda przysługuje.

⁵⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 kwietnia 2018 r.

żenia zasadniczego dla trzech grup – U13 i U12 o 150 zł, dla grupy U11 o 75 zł. Wzrost uposażenia zasadniczego powodował jednocześnie wzrost dodatków liczonych od tego uposażenia, w wyniku czego podwyżki na wymienionych stanowiskach wyniosły średnio 202 zł brutto. Podwyżkę zrealizowano ze środków własnych formacji.

Ponadto w SOP realizowana była podwyżka uposażeń ze środków rezerwy celowej z poz. 73 „Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania oraz zadania związane z poprawą finansów publicznych, w tym odbudowa dochodów budżetu państwa”. Środki te pozwalają na podwyższenie uposażenia funkcjonariuszy SOP średnio o 843 zł miesięcznie. Na podstawie rozporządzenia MSWiA z sierpnia 2018 r. w sprawie stawek uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy SOP⁵⁹ z dniem 1 sierpnia 2018 r. podwyższone zostały stawki uposażenia zasadniczego dla grup uposażenia od 3 do 14 o kwoty od 100 do 250 zł.

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

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

W 2017 r. na wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników cywilnych, w ramach Programu modernizacji, wydatkowano łącznie kwotę 8199,9 tys. zł (1237,8 tys. zł z rezerwy celowej i 6962,1 tys. zł z budżetu SOP), w tym 7150,2 tys. zł na uposażenia funkcjonariuszy (132,2 tys. zł z rezerwy celowej i 6118 tys. zł z budżetu SOP) i 1049,7 tys. zł na wynagrodzenia pracowników (205,6 tys. zł z rezerwy celowej i 844,1 tys. zł z budżetu SOP).

W I połowie 2018 r. na „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników cywilnych” w ramach Programu modernizacji wydatkowano łącznie kwotę 4834,5 tys. zł (76,6 tys. zł z rezerwy celowej i 4757,9 tys. zł z budżetu SOP), w tym na uposażenia funkcjonariuszy 4288,7 tys. zł (budżet SOP) i 545,8 tys. zł na wynagrodzenia pracowników (76,6 tys. zł z rezerwy celowej i 469,2 tys. zł z budżetu SOP).

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

zmieniające rozporządzenie w sprawie stawek uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa (Dz. U. poz. 816).

⁵⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 sierpnia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie stawek uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa (Dz. U. poz. 1672).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 2017 r. przeciętne uposażenie funkcjonariuszy BOR wynosiło:

- od 3416 zł, w tym dodatek służbowy 588 zł, dla funkcjonariusza BOR. Uposażenie to było o 7,05% wyższe niż w 2016 r.;
- do 17 320 zł dla Szefa BOR. Uposażenie to było wyższe o 1933 zł (o 12,6%) od uposażenia w 2016 r.

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

- od 3645 zł, w tym dodatek służbowy 742 zł, dla funkcjonariusza SOP. Uposażenie to było o 6,7% wyższe niż w 2017 r. Przeciętna podwyżka wyniosła 229 zł;
- do 17 490 zł, w tym dodatek służbowy 3549 zł, dla Szefa SOP. Uposażenie to było wyższe o 170 zł (o 0,98%) od uposażenia w 2017 r.

Ponadto w strukturze SOP było 19 funkcjonariuszy, na stanowisku „kursant”, których uposażenie wynosiło 2460 zł. Funkcjonariusze ci nie otrzymywali dodatku służbowego.

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

W BOR/SOP w okresie objętym kontrolą nie było zatrudnionych członków korpusu służby cywilnej ani urzędników państwowych. W BOR według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. zatrudnionych było 288 pracowników a na dzień 31 grudnia 2017 r. – 283 pracowników. Średnie wynagrodzenie pracowników cywilnych w 2017 r. wyniosło 3406 zł i było o 7,57% wyższe niż w 2016 r. 30 czerwca 2018 r. zatrudnionych było 274 pracowników, a ich średnie wynagrodzenie wyniosło 3458 zł, tj. było wyższe o 1,53% niż w 2017 r.

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

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

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

Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. stan etatowy w BOR wyniósł 3205 osób, a zatrudnionych było 2244 osoby – wakat 961 osób, tj. 30%. Stan etatowy funkcjonariuszy wynosił 2904, a zatrudnionych było 1959 funkcjonariuszy – wakat wyniósł 945, tj. 32,5%. Stan etatowy pracowników wynosił 301 osób, a zatrudnionych było 285 osób – 16 wakatów, tj. 5,3%. 31 grudnia 2017 r. stan ten nie uległ większej zmianie, liczba wakatów wynosiła 30%, w tym 32,3% funkcjonariuszy i 7% pracowników.

Powołanie SOP pociągnęło za sobą również zmiany w etacie formacji, który wyniósł na dzień 30 czerwca 2018 r. 2675 osób, w tym 2375 funkcjonariuszy i 300 pracowników. 30 czerwca 2018 r. zatrudnionych w SOP było 2205 osób (wakat 470 osób, tj. 17,6%), w tym 1931 funkcjonariuszy (wakat 444 funkcjonariuszy, tj. 18,7%) i 274 pracowników (wakat 26 osób, tj. 8,7%).

W okresie objętym kontrolą ze służby na własny wniosek odeszło 231 funkcjonariuszy (131 funkcjonariuszy w 2017 r. i 100 w I połowie 2018 r.)

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

oraz zwolniono z pracy 35 osób (w 2017 r. 25 osób i 10 osób w I połowie 2018 r.). Przyjęto do służby 210 funkcjonariuszy (155 w 2017 r. i 55 w pierwszej połowie 2018 r.) i 21 pracowników (w 2017 r. – 19 osób, w I połowie 2018 r. – dwie osoby).

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

W BOR/SOP nie dokonywano modyfikacji, czy opracowywania na nowo systemu wynagradzania pracowników BOR/SOP w związku z realizacją Programu modernizacji. Podwyższenia wynagrodzenia dokonywano w drodze aneksów do umowy o pracę. Spowodowało to, zdaniem Komendanta SOP, wzrost konkurencyjności pracy w BOR/SOP w stosunku do innych podmiotów na rynku. Szczególną uwagę skupiono na stanowiskach o wysokiej fluktuacji, jednak wysokość kwoty przewidzianej na podwyżki wynagrodzeń była relatywnie niska w stosunku do poziomu wynagrodzeń w gospodarce narodowej, aby w pełni osiągnąć zamierzony cel.

Wypracowanie nowego systemu uposażeń funkcjonariuszy nastąpiło w 2018 r. w związku z utworzeniem SOP. W systemie uposażeń przewidziano ruchomy dodatek specjalny, pełniący funkcję motywacyjną, który funkcjonariusz SOP otrzymać może w wysokości od 1% do 50% uposażenia zasadniczego oraz dodatek uzasadniony szczególnymi kwalifikacjami, warunkami lub miejscem pełnienia służby (nie może przekroczyć 20% uposażenia zasadniczego)⁶⁰.

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

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

5.5. Osiąganie celów w zakresie modernizacji służb

Ustawowym celem Programu modernizacji jest poprawa skuteczności i sprawności działania formacji podległych MSWA, stworzenie warunków sprzyjających realizacji ich ustawowych zadań przez modernizację infrastruktury, sprzętu i wyposażenia, a także wzmocnienie motywacyjnego

W 2018 r. w nowo utworzonej SOP wypracowano nowy system uposażeń funkcjonariuszy

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

⁶⁰ Art. 162 ustawy o SOP, rozporządzenie Ministra Spraw wewnętrznych i administracji w sprawie dodatku przyznawanego funkcjonariuszowi Służby Ochrony Państwa uzasadnionego szczególnymi kwalifikacjami, warunkami lub miejscem pełnienia służby z dnia 9 lutego 2018 r. (Dz. U. poz. 346), projekt zmieniający rozporządzenie z dnia 8 sierpnia 2018 r.

systemu uposażeń funkcjonariuszy oraz zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych formacji. W każdym z tych obszarów realizowano działania wpisujące się w założenia Programu modernizacji. Zdaniem NIK nie jest jednak możliwe ustalenie stopnia osiągnięcia przez poszczególne służby przyjętych w ustawie modernizacyjnej celów, tj. zwiększenia sprawności, skuteczności i efektywności działania formacji, ponieważ do oceny efektów Programu przyjęto typowe mierniki produktu, obrazujące ilościowy przyrost składników rzeczowych majątku, które nie prezentowały stopnia poprawy realizacji ustawowych zadań przez służby.

Generalnie, we wszystkich formacjach komendanci w stosunku do przedsięwzięć rzeczowych przedstawiali, jako osiągnięcie celów modernizacji, realizację planu zakupów oraz stopień wydatkowania środków.

W ocenie NIK, powyższe nastąpiło w związku z nieprawidłowym wykonywaniem przez Ministra SWiA obowiązków na etapie prowadzenia prac nad projektem ustawy modernizacyjnej. Wskazuje na to brak działań mających na celu wyegzekwowanie takich mierników, których istotę Dyrektor DB przedstawił w piśmie z 16 maja 2016 r., kierując projekt ustawy do konsultacji wewnątrzresortowych. Miały one umożliwić kierownictwu MSWiA ocenę wpływu dokonanych wydatków na poprawę bezpieczeństwa publicznego i ochronę obywateli, tj. skuteczność ustawy. Działania MSWiA skutkowały bezkrytycznym włączeniem do uzasadnienia projektu ustawy zaproponowanych przez komendantów formacji mierników, które – w brzmieniu niezmiennym – figurowały w uzasadnieniu projektu ustawy przez cały okres jej procedowania, przyjętego następnie przez Radę Ministrów.

Należy podkreślić, że – niezależnie od prawidłowości i precyzyjności mierników zaproponowanych przez szefów formacji – Minister SWiA, w okresie objętym kontrolą, nie pozyskiwał z poszczególnych służb informacji o osiągniętych wartościach tych mierników, np. w kwartalnych lub półrocznych okresach sprawozdawczych. O przekazanie takich informacji zwrócono się do szefów formacji dopiero w trakcie kontroli NIK.

Niemniej jednak zauważyć należy, że choć w wielu pozycjach, co podkreślił w wyjaśnieniu Dyrektor DB, osiągnięto wartość mierników bliską lub równą 100%, to ich charakter⁶¹ oraz brak obiektywnych możliwości powiązania osiągniętych efektów (w odniesieniu np. do docelowej lub oczekiwanej wartości miernika) z celami Programu, uniemożliwia monitorowanie stopnia realizacji celów, dla których został ustanowiony.

Policja

Inwestycje budowlane

Realizacja inwestycji
budowlanych stała
pod znakiem znaczących
utrudnień

W 2017 r. w ramach realizacji ww. przedsięwzięcia zaplanowano uzyskanie efektu rzeczowego dla blisko 55 tytułów inwestycyjnych z 220 zamierzeń ujętych w planie inwestycyjnym Policji. Z uwagi na powstałą sytuację na rynku usług budowlanych, skutkującą przeciągającymi się postępowaniami przetargowymi na wyłonienie wykonawców robót

⁶¹ Tzw. mierniki produktu ilustrujące ilościowy przyrost składników rzeczowych majątku i wzrost sprawności systemów informatycznych.

oraz upadłością firm budowlanych, nie wszystkie zaplanowane zadania zakończyły się uzyskaniem zakładanego efektu rzeczowego. W związku z tym na koniec 2017 r. uzyskano efekt rzeczowy dla 38 zadań inwestycyjnych (w tym m.in. dwa zadania związane z budową nowych siedzib Policji, siedem związanych z adaptacją istniejących obiektów, dziewięć dotyczących przebudowy istniejących obiektów służbowych, 16 zadań związanych z modernizacją istniejących obiektów, trzy zadania dotyczące termomodernizacji). W tym 18 zadań inwestycyjnych zakończonych w 2017 r. dotyczyło procesu odtwarzania posterunków Policji. W pierwszym półroczu 2018 r. oddano do użytkowania cztery zmodernizowane siedziby posterunków Policji na terenie garnizonu podlaskiego.

Sprzęt transportowy

Zgodnie z przyjętym harmonogramem, postępowania na dostawy środków transportu były realizowane zarówno przez Komendę Główną Policji, jak i wskazane jednostki organizacyjne Policji. Plan po zmianach na 2017 r. został zrealizowany w całości (uwzględniając wykorzystanie wydatków niewygasających). W stosunku do pierwotnego harmonogramu nie zrealizowano w tym przedsięwzięciu dwóch zadań: zakupu pojazdu do przewozu materiałów niebezpiecznych⁶² i zakupu 20 szt. łodzi motorowych⁶³. W 2018 r. realizacja zakupu sprzętu transportowego została zaplanowana na III i IV kwartał. Jednak już w I połowie 2018 r. dokonano zakupu 43 szt. sprzętu transportowego. W przypadku zakupów sprzętu taboru lotniczego zaplanowano na rok 2018 zakup śmigłowców transportowych i został on sfinalizowany w dniu 30 listopada 2018 r.⁶⁴

Sprzęt uzbrojenia i techniki policyjnej

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

⁶² Z uwagi na wydłużenie się prac nad prototypem ww. pojazdu, jak również koniecznością przeprowadzenia badań OIB (oceny zgodności wyrobów przeznaczonych na potrzeby obronności i bezpieczeństwa Państwa). Środki zostały przeznaczone na inne zadania w ramach Programu.

⁶³ Zadanie to zostało zrealizowane w ramach pozyskanych środków z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska. Środki zostały przeznaczone na inne zadania w ramach Programu.

⁶⁴ Sprawę zakupu i dostawy śmigłowców przedstawiono na str. 45–48 Informacji.

Sprzęt informatyki i łączności

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

Wypożyczenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy

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

Zalecenia Komendanta Głównego Policji odnośnie realizacji Programu na lata 2017–2018 były ukierunkowane na pełne i prawidłowe wykorzystanie przyznanych limitów finansowych w ramach Programu. Jak wskazał Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego, za właściwą realizację Programu modernizacji odpowiadają dyrektorzy poszczególnych Biur KGP zgodnie z ich właściwością merytoryczną wynikającą z Regulaminu KGP. Szczegółowe informacje odnośnie bieżącej realizacji poszczególnych zadań w ramach przedsięwzięć Programu były tematem cyklicznych odpraw przeprowadzanych przez ówczesną Zastępcę Komendanta z dyrektorami Biura Logistyki Policji, Biura Łączności i Informatyki oraz Biura Finansów KGP. Za jej pośrednictwem Komendant informowany był o bieżącej sytuacji w tym zakresie. Na podstawie analiz i doświadczeń na bieżąco formułowano wnioski odnośnie realizacji zadań np. podczas systematycznych odpraw pionu logistycznego KGP, istnieje również możliwość płynnej reakcji na występujące zdarzenia i dostosowywania dalszych zamierzeń do aktualnej sytuacji.

Według informacji Pierwszego Zastępcy Komendanta Głównego Policji, do zakończenia kontroli nie przeprowadzono badań ewaluacyjnych realizowanych zadań. Zadania, wynikające ze szczegółowych analiz przeprowadzonych na etapie projektowania ustawy o ustanowieniu Programu, realizowano zgodnie z przyjętym Harmonogramem.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

- wskaźnik optymalizacji warunków lokalowych pełnienia służby – 70,8%⁶⁵,
- liczba sprzętu transportowego/asortymentu zakupionego w danym roku/liczba sprzętu transportowego/asortymentu zaplanowanego do zakupu w danym roku (%) – dla poszczególnych asortymentów:
 - sprzęt transportowy – 100%,
 - sprzęt lotniczy – 100%,
 - sprzęt uzbrojenia i techniki policyjnej – 109%.
- liczba zrealizowanych podzadań do liczby wszystkich podzadań w danym zadaniu z zakresu łączności i informatyki Policji wskazanym w Programie (%) – 100%,
- asortyment zakupiony w danym roku/asortyment zaplanowany do zakupu w danym roku (%) – 132% (w zakresie wyposażenia osobistego o ochronnego funkcjonariuszy).

Przedsięwzięcia Programu były realizowane zgodnie z aktualizowanym harmonogramem zadań. Wprowadzane zmiany w zakresie rzeczowym i finansowym pozwalały na pełne wykorzystanie przyznanych środków. Realizacja zadań płacowych przebiegała zgodnie z założeniami i bez zakłóceń, jednakże cele tych przedsięwzięć, tj. zmotywowanie funkcjonariuszy i poprawa atrakcyjności pracy nie zostały osiągnięte. Świadczy o tym rosnąca liczba nieobsadzonych stanowisk funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Policji.

Straż Graniczna

Inwestycje budowlane

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

W ocenie Komendanta Głównego SG zadania Programu modernizacji w zakresie inwestycji budowlanych zostały zrealizowane, pomimo pojawiających się problemów związanych z sytuacją na rynku budowlanym.

Z uwagi na znaczne przekroczenie przez oferentów wartości środków zaplanowanych przez Morski OSG, zdecydowano o odłożeniu zadania „Budowa krytej strzelnicy w m. Gdańsk” (nie określono nowego terminu wykonania i nie zabezpieczono środków na jego realizację).

⁶⁵ Liczba osiągniętych w danym roku efektów rzeczowych na zadaniach inwestycyjnych do liczby zaplanowanych na dany rok efektów rzeczowych na zadaniach inwestycyjnych (%).

Sprzęt transportowy

Zgodnie z przyjętym harmonogramem, postępowania na dostawy środków transportu były realizowane zarówno przez Komendę Główną Straży Granicznej, jak i wskazane jednostki organizacyjne SG. Zrealizowano dostawy wszystkich zakontraktowanych środków transportu, za opóźnioną dostawę 12 mikrobusów zgodnie z zawartą umową naliczono karę umowną.

Sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej

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

Sprzęt łączności i informatyki

Zrealizowano zamierzenia planowane na 2017 r., z których najistotniejsze to: rozbudowa systemu telekomunikacyjnego oraz modernizacja i rozbudowa platformy teleinformatycznej, ponadto zakupiono stanowiska końcowe oraz sprzęt do elektronicznego obiegu dokumentów dla wszystkich jednostek SG.

Wypożyczenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy

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

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

W zakresie realizacji przedsięwzięć logistycznych i informatycznych Programu modernizacji Komendant Główny SG podkreślił, że głównym celem dla Straży Granicznej w przedmiotowym zakresie jest wykonanie całego Programu modernizacji w perspektywie czteroletniego okresu, a pojawiające się problemy powodowały jedynie modyfikację założonych celów poprzez przesunięcie zadań w czasie na kolejne lata oraz przyspieszenie innych możliwych do realizacji w danym roku.

Wnioski na kolejne okresy realizacji Programu modernizacji: pełne wykorzystanie limitów wydatków, szybkie reagowanie na zmiany wielkości planów finansowych i zgłaszanie przeniesień wydatków między zadaniami

Zalecenia Komendanta Głównego SG odnośnie realizacji Programu w 2017 r. i 2018 r. były ukierunkowane na pełne i prawidłowe wykorzystanie przyznaných limitów finansowych w ramach Programu.

Na podstawie analiz i doświadczeń na bieżąco formułowano wnioski odnośnie realizacji zadań m.in. podczas odpraw kierownictwa formacji z kierownikami komórek organizacyjnych KG SG i jednostek organizacyjnych SG. Na spotkaniach pionów dyrektorzy biur merytorycznych KG SG prezentowali założenia rzeczowo-finansowe wynikające z Programu, zasady realizacji zamówień publicznych, zakupów i wydatkowania środków

finansowych, jak również formułowali stosowne zalecenia w tym zakresie. Założeniem było intensyfikowanie działań w celu pełnego wykorzystania limitów wydatków przeznaczonych na realizację przedsięwzięć, w tym poprzez szybkie reagowanie na zmiany wielkości planów finansowych i zgłaszanie przeniesień wydatków między zadaniami i przedsięwzięciami adekwatnie do potrzeb.

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

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

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

Wartość mierników ustalonych dla Biura Techniki i Zaopatrzenia wyniosła m.in.: 91% ukończenia sprzętu transportowego i 52% ukończenia umundurowania funkcjonariuszy SG oraz 57,4% inwestycji rozpoczętych lub zakończonych do liczby inwestycji planowanych na lata 2017–2020. Na 2018 r. przyjęto wartość docelową w zakresie ukończenia umundurowania na poziomie 68% oraz stopnia rozpoczętych lub zakończonych inwestycji do liczby planowanych na 98%.

Nadwiślański Oddział SG

Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy NwOSG realizowane było w warunkach niekorzystnego wpływu warunków zewnętrznych, tj. relatywnie niskiego wynagrodzenia funkcjonariuszy SG w porównaniu z innymi służbami i wojskiem.

W NwOSG zostały ustalone zasady podwyższania dodatków funkcyjnych/służbowych funkcjonariuszy, co niewątpliwie korzystnie wpływa na wzmocnienie funkcji motywacyjnej.

Przedsięwzięcie „Zwiększenia konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych” w NwOSG realizowane było w warunkach 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 korpu-

Straż Graniczna
nie zlecała badań
ewaluacyjnych

W 2017 i 2018 r.
NwOSG borykał się
z poważnym odpływem
doświadczonych
funkcjonariuszy
do innych służb gdzie
oferowane są wyższe
wynagrodzenia

sie 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.

Śląski Oddział SG

Rosnące niezadowolenie z wysokości uposażenia ma istotny wpływ na spadające zainteresowanie kandydatów do pracy w SG

Zdaniem Komendanta, osiągnięty wzrost uposażeń był niewystarczający, w związku z czym nie wpłynął na pełne zaspokojenie rzeczywistych potrzeb funkcjonariuszy, pracowników i ich rodzin. Podkreślił, że w świetle rosnącego niezadowolenia z wysokości przysługującego uposażenia, ograniczonej konkurencyjności na rynku pracy, niskiego bezrobocia oraz systematycznie rosnących wynagrodzeń na rynku zewnętrznym, wysokość uposażeń funkcjonariuszy (w szczególności na najniższych stanowiskach służbowych) ma istotny wpływ zarówno na spadające zainteresowanie kandydatów do pracy w SG, pełnienie służby w tej formacji, jak i kolejne decyzje o odejściu ze służby.

Wynagrodzenie brutto pracowników cywilnych SG – wynoszące w latach 2016–2018 (do 30 czerwca) kolejno 2565 zł, 2848 zł i 2855 zł – pomimo wzrostu, i tak było niższe niż uzyskiwane na terenie województwa śląskiego w tym samym okresie w większości pozostałych sektorów: np. w sektorze administrowanie i działalność wspierająca w ww. okresie wynosiło, odpowiednio: 2628 zł, 2809 zł i 2930 zł, a w sektorze przemysł – 5758 zł, 6588 zł i 5091 zł.

Morski Oddział SG

W Morskim Oddziale SG realnym problemem stało się pozyskanie nowych, wykwalifikowanych i cennych pracowników

W Morskim Oddziale SG realnym problemem stało się pozyskanie nowych, wykwalifikowanych i cennych pracowników. Oznacza to trudności w pozyskaniu pracowników na stanowiska wyspecjalizowane np.: specjalista ds. nadzoru robót budowlanych branży sanitarnej, starszy inspektor ds. remontu jednostek pływających, starszy księgowy, ekspert ds. nadzoru robót budowlanych w branży elektrycznej, spawacz, monter-konserwator urządzeń i sieci wodno-kanalizacyjnych, tynkarz-glazurnik, malarz-murarz, kierowca samochodu ciężarowego. Dotąd pracownicy Oddziału zwykle zwalniali się z pracy odchodząc na emeryturę. W 2016 r. do innej lepiej płatnej pracy odeszło dziewięciu pracowników, w 2017 – 15 osób, a w I połowie 2018 r. – 13 spośród zatrudnionych zdecydowało się na zmianę miejsca pracy. Podkreślenia wymaga również fakt, iż podwyżka wynagrodzenia od 1 stycznia 2017 r. jest pierwszą większą podwyżką od wielu lat. W tym czasie brak było środków finansowych na likwidację narosłych przez lata

dysproporcji. Nie bez znaczenia jest również znaczna zmiana wysokości minimalnego wynagrodzenia, które wobec braku środków na wzrost wynagrodzenia dla wszystkich pracowników powoduje spłaszczenie wynagrodzenia na niektórych stanowiskach.

Nadodrzański Oddział SG

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 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 zainteresowania kandydatów wstępujących w szeregi służb mundurowych, jak i na decyzję o odejściu ze służby.

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.

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.

W zakresie procesu zwiększenia konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych Komendant NoOSG wskazał, że pomimo rozdysponowania przyznaných 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 ubiegających się o pracę w NoOSG.

W NoOSG w 2015 r. przeprowadzono 29 naborów na wolne stanowiska pracy, w których wpłynęło 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 wpłynęło odpowiednio: 195, 162 i 109 ofert pracy.

W NoOSG zbyt niskie środki na wynagrodzenia skutkowały spadającym brakiem zainteresowania kandydatów do służby, jak i na decyzje o odejściu ze służby

W sprawozdaniu z realizacji Programu modernizacji za 2017 r. nie uwzględniono opisu stopnia osiągnięcia przyjętych mierników

Państwowa Straż Pożarna

W sprawozdaniu z realizacji Programu modernizacji za 2017 r. nie uwzględniono opisu stopnia osiągnięcia przyjętych mierników. Komendant Główny PSP wyjaśnił, że sprawozdanie wraz z częścią opisową zostało sporządzone zgodnie z wytycznymi przekazanymi przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. W wytycznych nie sformułowano obowiązku przedstawienia stopnia realizacji przyjętych mierników.

W październiku 2018 r. Dyrektor DB MSWiA zwrócił się do komendantów służb o uzupełnienie informacji dotyczącej realizacji Programu modernizacji za 2017 r. oraz o określenie wielkości mierników wyszczególnionych w pkt 12 „Oceny skutków regulacji do projektu ustawy o ustanowieniu Programu modernizacji”.

W Państwowej Straży Pożarnej osiągnięto następujące wartości mierników dla poszczególnych przedsięwzięć:

Inwestycje budowlane

Za 2017 rok miernik *wskaźnik poprawy stanu technicznego budynków, liczony jako wskaźnik liczby obiektów o stanie technicznym ocenianym jako bardzo dobry i dobry do liczby z roku poprzedniego* wyniósł 0,9787. Pożądana wartości miernika ($\geq 100\%$) nie została osiągnięta, a przyczynę tego stanu rzeczy Komendant Główny PSP wyjaśnił tym, że *na wysokość miernika wpływ ma stan techniczny wszystkich obiektów PSP nie tylko realizowanych z środków Programu modernizacji*. Z końcem 2017 r. do użytkowania w ramach Programu modernizacji oddanych zostało osiem zadań inwestycyjnych. Realizacja zadań inwestycyjnych jest procesem długotrwałym, rozłożonym często na kilka lat, dlatego też na początku realizacji Programu miernik ten nie został osiągnięty. W następnych latach w wyniku oddawania do użytkowania kolejnych obiektów przedmiotowy miernik powinien zostać osiągnięty.

Sprzęt transportowy

Miernik *liczba sprzętu transportowego zakupionego w danym roku/liczba sprzętu transportowego zaplanowanego do zakupu w danym roku (%)*. W 2017 roku zaplanowano zakup siedmiu samochodów pożarniczych i jednego kontenera proszkowego. Natomiast zrealizowano zakupy łącznie 11 samochodów pożarniczych i jednego kontenera proszkowego, co stanowiło 150% przyjętego planu.

Według stanu na 31 grudnia 2017 r. wskaźnik liczony jako faktyczna liczba sprzętu w danej jednostce PSP do stanu normatywnego jednostki osiągnął wartość 100 % (dotyczy jednostek realizujących w 2017 roku zakupy sprzętu transportowego w ramach Programu modernizacji).

Średni wiek samochodu ratowniczo-gaśniczego w PSP – przyjęte kryterium satysfakcji: poniżej ośmiu lat. W 2017 r. osiągnięto wartość miernika 8,73. Zakładany poziom wskaźnika nie został osiągnięty ze względu na małą ilość zakupionych nowych samochodów ratowniczo-gaśniczych w latach 2016–2017, na wymianę samochodów z przekroczoną normą eksploatacji. W kwestii działań podejmowanych celem osiągnięcia zakładanej wartości miernika Komendant Główny PSP wyjaśnił, że w 2017 r. zostały przepro-

wadzone postępowania przetargowe i podpisane umowy z wykonawcami w ramach realizacji dwóch projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej *Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych* oraz *Usprawnienie systemu ratownictwa w transporcie kolejowym – etap I*, w ramach których zaplanowano zakup w 2018 r. m.in. 67 szt. samochodów ratowniczo-gaśniczych oraz 85 szt. samochodów specjalnych. Ponadto, w 2017 r. trwały przygotowania do realizacji trzeciego projektu współfinansowanego ze środków UE *Usprawnienie systemu ratownictwa na drogach – etap IV*, w ramach którego w latach 2019–2021 zostanie zakupionych 131 średnich i ciężkich samochodów ratowniczo-gaśniczych oraz siedem ciężkich samochodów ratownictwa technicznego. Średni wiek samochodu specjalnego (z wyjątkiem samochodów operacyjnych) w PSP – przyjęte kryterium satysfakcji: poniżej 15 lat. W 2017 r. osiągnięto wartość – 11,68 lat.

Sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej

Wartość miernika nie została określona na 2017 r.

W 2017 r. PSP realizowała przedsięwzięcie „Sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej” tylko w zakresie dotacji dla jednostek włączonych do KSRG i jednostek OSP.

Sprzęt informatyki i łączności

W 2017 r. określony dla tego przedsięwzięcia miernik nie podlegał ocenie, ponieważ miernik ten nie odnosił się do zadań realizowanych w roku 2017. Miernik dotyczy realizacji systemów łączności i rozumiany jest jako iloraz liczbę lokalizacji, w których zrealizowano zadanie w zakresie budowy cyfrowych systemów łączności lub modernizacji istniejących rozwiązań i liczby lokalizacji zaplanowanych do realizacji.

W ramach ww. przedsięwzięcia w roku 2017 jedynym zadaniem, które podlegało finansowaniu i realizacji było zadanie „Budowa i modernizacja infrastruktury teleinformatycznej, systemów IT”, do którego nie określono miernika.

Wyposażenie ochronne i osobiste funkcjonariuszy

Miernik – asortyment zakupiony w danym roku/asortyment zaplanowany do zakupu w danym roku (%).

W 2017 r. zaplanowano zakup 1161 kpl. ubrań specjalnych, a faktycznie zakupiono 1886 kpl, co stanowi 163% planu.

Miernik – wskaźnik procentowy ukończenia sprzętu w zakresie ubrań specjalnych.

Według stanu na 31.12.2017 r. miernik, liczony jako faktyczna liczba ubrań specjalnych w jednostkach PSP do normatywu, osiągnął wartość 99,91%.

W Ocenie skutków regulacji do projektu ustawy o ustanowieniu Programu modernizacji nie określono mierników dla przedsięwzięć „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy” i „Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych”. Natomiast mierniki dla tych przedsięwzięć na 2017 r. określono w KG PSP.

W zakresie przedsięwzięć realizowanych przez PSP w ramach Programu modernizacji nie przeprowadzono badań ewaluacyjnych

W zakresie przedsięwzięć realizowanych przez PSP w ramach Programu modernizacji w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono badań ewaluacyjnych mających na celu badanie jakości zrealizowanych zadań i ich wpływu na funkcjonowanie PSP i realizację zadań, przeprowadzanych dla oceny osiągania celów Programu modernizacji. Sposób realizacji poszczególnych przedsięwzięć i osiągnięte efekty rzeczowe przedstawiono w Informacji z realizacji Programu modernizacji w 2017 r. i w I półroczu 2018 r. przesłanej do MSWiA.

Natomiast w zakresie dotacji dla jednostek ochrony przeciwpożarowej włączonych do KSRG i jednostek OSP – realizujących zadania z zakresu ochrony przeciwpożarowej na podstawie danych przekazywanych przez komendy wojewódzkie PSP cyklicznie opracowywano analizy potencjału ratowniczego jednostek OSP włączonych do KSRG, w których zamieszczane były wnioski w zakresie potrzeb doposażenia technicznego i wyszkolenia.

W KG PSP prowadzono bieżący nadzór nad realizacją przedsięwzięć Programu modernizacji, lecz nie formułowano wniosków na kolejne okresy jego realizacji Programu modernizacji. Jak wyjaśnił Komendant Główny PSP ewentualne wnioski i zalecenia z realizacji Programu modernizacji zostaną sformułowane po przeprowadzeniu kontroli w IV kwartale 2018 r.

Służba Ochrony Państwa

W ocenie Komendanta SOP planowane inwestycje budowlane oraz zakupy sprzętu i wyposażenia zrealizowano w 100%

Zakończono, rozpoczęty w 2015 r., remont budynku nr 7 w m. Raducz, na który wydatkowano kwotę 3000 tys. zł, przebudowę i rozbudowę budynku nr 16 w Warszawie 3665,2 tys. zł, przebudowę nawierzchni przy budynku nr 21 w Warszawie 145,9 tys. zł, wykonanie instalacji centralnego ogrzewania budynku garażowego nr 15 w Warszawie – 149,5 tys. zł.

Zakupiono siedem samochodów osobowych, w tym dwa samochody osobowe reprezentacyjne opancerzone, na łączną kwotę 6140 tys. zł, w tym zakupy dofinansowano kwotą 197,6 tys. zł z budżetu SOP. Ponadto zakupiono zgodnie z harmonogramem trzy kombinezony gazoszczelne za kwotę 29,5 tys. zł, 45 radiotelefonów cyfrowych nasobnych za kwotę 198,5 tys. zł oraz zaplanowane ilości wyposażenia osobistego i ochronnego, w tym m.in. 870 szt. kurtek ubrania ochronnego, 870 ocieplaczy pod kurtkę, 1200 szt. bluz polowych zimowych, 1200 szt. spodni polowych zimowych, 1200 szt. czapek polowych, 400 par półbutów funkcjonariusza, 200 par butów specjalnych letnich, 400 par rękawic taktycznych, na łączną kwotę 2999,99 tys. zł.

W I połowie 2018 r. kontynuowano przebudowę budynku nr 8 w Warszawie, na który wydatkowano kwotę 1607 tys. zł. Rozpoczęto 11 przedsięwzięć w zakresie remontów i przebudowy, na które w I połowie 2018 r. nie wydatkowano środków finansowych z Programu modernizacji⁶⁶. Realizo-

⁶⁶ Przebudowa sieci wodno-kanalizacyjnej w Warszawie przy ul. Podchorążych 38 II etap (§ 605), Przebudowa bloku nr 5 w m. Raducz (§ 605), Przebudowa bloku nr 1 w m. Raducz (§ 605), Przeniesienie układu pomiarowego sieci elektrycznej zasilającej obiekt strzelnicy wraz z wykonaniem nowej linii zasilania w m. Raducz (§ 605), remont budynku nr 30 wraz z rozbiórką i utylizacją infrastruktury paliwowej w Warszawie przy ul. Podchorążych 38 (§ 427), Remont budynku nr 12 w Warszawie przy ul. Podchorążych 38 (§ 427), remont bieżący budynku administracyjnego w Warszawie przy ul. Podchorążych 32

wano zakupy zgodnie z harmonogramem. Zakupiono m.in. trzy urządzenia poligraf za kwotę 149 tys. zł z ukończeniem, 33 sztuki radiotelefonów cyfrowych nasobnych, 16 serwerów, zaplanowane ilości odzieży ochronnej i specjalnej. Wydatkowano kwotę 318,1 tys. zł na realizację II etapu umowy, doposażenie pojazdów zakupionych w 2017 r.

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

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

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

W Służbie Ochrony Państwa nie prowadzono badań ewaluacyjnych dla oceny osiągnięcia celów Programu modernizacji.

SOP nie przeprowadziła badań ewaluacyjnych

5.6. Wpływ realizacji Programu modernizacji na zadania finansowane z bieżącego budżetu poszczególnych służb

Na etapie opracowywania planów finansowych formacji na lata 2017 i 2018 Minister SWiA nie formułował szczególnych wytycznych (zaleceń) uwzględniających możliwe realne zmniejszenie, w stosunku do 2016 r., środków na realizację zadań finansowanych z bieżącego budżetu służb, w szczególności remontów posiadanej infrastruktury i eksploatacji sprzętu.

Minister SWiA nie formułował dla podległych formacji wytycznych w sprawie konstruowania ich planów finansowych na lata 2017 i 2018

Przesyłając w maju 2016 r., tj. na etapie opracowywania założeń Programu, i w maju 2017 r. szefom formacji informację o konieczności podjęcia prac planistycznych i opracowanie planów rzeczowych, Dyrektor DB MSWiA poprosił o uwzględnienie zadań planowanych do sfinansowania w danym roku w ramach Programu. Zastrzegł jednocześnie, że możliwe jest zgłaszanie ewentualnych dodatkowych potrzeb w zakresie pozostałych zadań (przedsięwzięć) warunkujących funkcjonowanie jednostki organizacyjnej (z wyjątkiem podwyżek wynagrodzeń).

(§ 427), Remont budynku nr 8 w m. Raducz (§ 427), Remont budynku nr 9 wraz z wymianą dachu i utylizacją azbestu w m. Raducz (§ 427), Częściowy remont budynku warsztatowo-obslugowego w Warszawie przy ul. Podchorążych 32 (§ 427), Remont strzelnicy w m. Raducz (§ 427), Remonty bieżące obiektów specjalnych (§ 427).

W kwestii uwzględnienia w Programie modernizacji zadań związanych z realizacją remontów infrastruktury oraz obsługą i serwisowaniem sprzętu, Dyrektor DB wyjaśnił, że co do zasady tego rodzaju wydatki nie były planowane przy opracowywaniu założeń do Programu (wyjątkiem od tej zasady było Biuro Ochrony Rządu / Służba Ochrony Państwa).

Analiza danych dotyczących wydatków na zakup usług remontowych w latach 2016–2017 wykazała, że rozpoczęcie realizacji w 2017 r. Programu nie miało wpływu na wysokość (zmniejszenie) limitów budżetowych w tym paragrafie. Ogólna kwota wydatków w 2017 r. formacji realizujących Program wyniosła bowiem 188 159 tys. zł (w tym 3000 tys. zł w ramach Programu) i uległa zwiększeniu o 14,2% w stosunku 2016 r. Jednocześnie plan wydatków na 2018 r. (według stanu na koniec I półrocza 2018 r.) wyniósł 159.553 tys. zł (w tym 1800 tys. zł w ramach Programu).

Jedynie w przypadku Straży Granicznej w 2017 r., w stosunku do 2016 r., zmniejszeniu o 15 934 tys. zł uległa kwota wydatków na zakup usług remontowych, które po zmianie stanowiły 84,1% wydatków roku poprzedniego. Z kolei w Policji odnotowano największy kwotowo wzrost tego rodzaju wydatków: w 2017 r. wydatkowano 160 732 tys. zł, tj. o 19 911 tys. zł (14,1%) więcej niż w 2016 r.

Łączne wydatki formacji w 2017 r. na zakup usług remontowych wyniosły bowiem 114 926 tys. zł i w stosunku do 2016 r. zwiększyły się o 24,9%. Najwyższy kwotowo wzrost stwierdzono w Policji, gdzie w stosunku do 2016 r. wydatki zwiększyły się w 2017 r. o 19,9% i wyniosły 98 185 tys. zł.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działalność Ministra SWiA, w szczególności w zakresie wspierania wniosków komendantów poszczególnych formacji i podejmowanie decyzji w sprawie zmian w Programie, umożliwiała elastyczną oraz zgodną z jego celami i założeniami, realizację Programu modernizacji.

Dzięki temu poszczególne formacje również bez problemu realizowały zadania finansowane z bieżącego budżetu służb.

Policja

Realizacja Programu modernizacji nie miała negatywnego wpływu na realizację budżetów podstawowych Policji w latach 2017–2018

Dodatkowe środki finansowe zaplanowane w Programie modernizacji spowodowały zwiększenie budżetu Policji w latach 2017–2018. Wzrost planu po zmianach wyniósł 9,7% (885 826 tys. zł) w 2017 r. i 8,2% (751 677 tys. zł) w połowie 2018 r. względem roku bazowego 2016. Analiza zmian i struktury planu finansowego wykazała jednak, że po odjęciu kwot przeznaczonych na przedsięwzięcia modernizacyjne (ze środków własnych formacji, przeniesienia z części 29 i rezerw celowych) budżet Policji w 2017 r. wzrósł o 0,1% (7816 tys. zł), a w 2018 r. uległ zmniejszeniu o 3,5% (318 860 tys. zł) względem roku bazowego 2016⁶⁷. Budżet Policji (bez Programu modernizacji), w zakresie tzw. pozostałych wydatków bieżących był wyższy o 7,5% (104 930 tys. zł) w 2017 r. i niższy o 8,7% (120 682 tys. zł) w 2018 r. w stosunku do roku bazowego 2016.

⁶⁷ Wskaźnik średnioroczny wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł w 2017 r. 2%, a w 2018 r. jest prognozowany na poziomie 1,8%.

Wejście w życie ustawy modernizacyjnej spowodowało wzrost środków finansowych w budżecie Policji na wydatki majątkowe o ponad 24% – plan po zmianach w 2017 r. wzrósł o 27,8% (114 721 tys. zł) i w 2018 r. o 24,7% (130 138 tys. zł) w stosunku do roku poprzedniego⁶⁸. Podkreślenia wymaga to, że w planie 2017 r. (po zmianach) 77,5% planowanych wydatków majątkowych stanowiły wydatki z Programu modernizacji, a w planie 2018 r. (po zmianach) stanowiły one 88,8% ogółu planowanych wydatków majątkowych. Nakłady te pozwoliły na realizację inwestycji budowlanych i zakupów inwestycyjnych w odpowiednio większym zakresie niż w okresie przed wejściem w życie ustawy modernizacyjnej.

Program modernizacji pozwala na sukcesywne doposażanie policjantów w nowy sprzęt i wyposażenie specjalne oraz umożliwia zastępowanie nimi asortymentu najdłużej użytkowanego i znacząco wyeksploatowanego. Wprowadzenie na stan formacji, w 2017 r. oraz I półroczu 2018 r., nowych pojazdów przełożyło się na spadek kosztów części zamiennych (spadek kosztów o ok. 3%) i zużycia paliwa (spadek kosztów o ok. 2%). W związku z tym, że nowo zakupiony sprzęt transportowy objęty jest gwarancją, nie ponoszono kosztów związanych z jego naprawami.

Według wyjaśnień Komendanta Głównego Policji, z uwagi na stosowane w procesie produkcji sprzętu uzbrojenia i techniki policyjnej wysokiej jakości materiały oraz nowoczesną konstrukcję zakłada się, że nakłady na jego utrzymanie ulegną obniżeniu. Zakupiony sprzęt jest objęty kilkuletnią gwarancją producenta, co w znaczący sposób ogranicza wszelkie koszty związane z jego ewentualnymi naprawami. Spadkowi ulegają również koszty materiałów kupowanych na potrzeby działalności warsztatów rusznikarskich.

Realizacja zadań z Programu modernizacji nie spowodowała dotychczas wzrostu potrzeb na wydatki remontowe.

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

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

Komendant Główny Policji monitorował realizację Programu w oparciu o analizy sporządzane przez Dyrektorów biur merytorycznych na podstawie okresowych informacji od kierowników jednostek organizacyjnych Policji

⁶⁸ W roku bazowym 2016 plan wydatków majątkowych Policji po zmianach wynosił 412 225 tys. zł.

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

Straż Graniczna

Realizacja Programu modernizacji nie miała negatywnego wpływu na realizację budżetów podstawowych SG w latach 2017–2018

Dodatkowe środki finansowe zaplanowane w Programie modernizacji spowodowały zwiększenie budżetu Straży Granicznej w latach 2017–2018. Przyrost planu po zmianach wyniósł 12,5% (176 242 tys. zł) w 2017 r. i 21,1% (295 765 tys. zł) w połowie 2018 r. względem roku bazowego 2016. Analiza zmian i struktury planu finansowego wykazała jednak, że po odjęciu kwot przeznaczonych na przedsięwzięcia modernizacyjne (ze środków własnych formacji i rezerw celowych) budżet formacji w 2017 r. uległ zmniejszeniu o 0,4% (5847 tys. zł), a w 2018 r. jest większy o 1,2% (17 548 tys. zł) względem roku bazowego 2016 r. Istotne zmniejszenie budżetu (poza Programem modernizacji) nastąpiło w zakresie tzw. pozostałych wydatków bieżących (innych niż wynagrodzenia i pochodne) – o 2,6% (6578 tys. zł) w 2017 r. i 12,3% (31 523 tys. zł) w 2018 r. w stosunku do roku 2016.

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

Sfinansowanie z Programu zakupów sprzętu m.in. transportowego, łączności i informatyki oraz uzbrojenia pozwoliło na odciążenie w tym zakresie budżetu podstawowego SG

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

W 2017 r. SG wystąpiła do Ministra Finansów i Rozwoju z wnioskiem o przyznanie dodatkowych środków finansowych z rezerwy celowej na zabezpieczenie do końca roku realizacji zadań. Rezerwa w kwocie 27 252 tys. zł została wykorzystana w wysokości ok. 17 950 tys. zł na wydatki bieżące (zakupy urządzeń, materiałów, części zamiennych,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wyposażenia, licencji, paliwa, opału, broni, usług oraz koszty utrzymania obiektów i podróże służbowe), a także na inwestycje i świadczenia.

Realizacja zadań inwestycyjnych z Programu modernizacji nie spowodowała wzrostu potrzeb na wydatki remontowe. Na wykonane prace budowlane i zakupiony sprzęt jednostki SG posiadały gwarancję, w ramach której możliwe było usunięcie wad i usterek niezgodnych z umową. W latach 2016–2018 roczne planowane nakłady w budżecie SG na zadania remontowe pozostawały na zbliżonym poziomie i wynosiły od 9143 tys. zł do 8591 tys. zł.

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

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

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

W ramach sprawowanego nadzoru Komendant Główny SG podejmował decyzje w sprawie zmian w budżetach oddziałów i ośrodków SG w dopuszczalnym zakresie (pomiędzy zadaniami) oraz kierował wnioskami do MSWiA i Ministra Finansów o dokonanie zmian finansowych w planach jednostek organizacyjnych przekraczających zakres jego upoważnienia, o uruchomienie rezerw celowych, a także o zgodę na zaciągnięcie zobowiązań na kolejne lata.

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

Państwowa Straż Pożarna

Komendant Główny PSP wyjaśnił, że Program modernizacji nie spowodował ograniczenia innych wydatków z bieżącego budżetu PSP, w tym na realizację dotychczasowych zadań, w szczególności w zakresie remontów oraz obsługi i serwisowania sprzętu.

Komendant Główny SG monitorował realizację Programu w oparciu o analizy sporządzane przez dyrektorów biur KG SG na podstawie okresowych informacji od kierowników jednostek organizacyjnych SG

Realizacja Programu modernizacji nie miała negatywnego wpływu na realizację budżetów podstawowych PSP w latach 2017–2018

Limit na rok 2017 w części 42 – Sprawy wewnętrzne został zwiększony m.in. o kwotę 3200 tys. zł na realizację statutowych zadań przez szkoły PSP i Centralne Muzeum Pożarnictwa w Mysłowicach. Ponadto zwiększono wydatki w części 42 – Sprawy wewnętrzne o kwotę 1500 tys. zł z rezerwy celowej poz. 8 z przeznaczeniem na sfinansowanie wydatków bieżących szkół PSP związanych z ich działalnością statutową.

W trakcie roku 2017 zwiększono także wydatki w części 85 – Budżety wojewodów o kwotę 35 365 tys. zł, z rezerwy celowej poz. 79 z przeznaczeniem na zapewnienie prawidłowej realizacji zadań komend wojewódzkich i powiatowych PSP.

Limit na rok 2018 w części 42 – Sprawy wewnętrzne został zwiększony m.in. o kwotę 2300 tys. zł na zabezpieczenie najpilniejszych potrzeb.

Z wyjaśnień Komendanta Głównego PSP wynika, że nie wystąpiła potrzeba formułowania dla podległych jednostek PSP wytycznych w sprawie sfinansowania wydatków na remonty i utrzymanie posiadanej infrastruktury oraz eksploatacji sprzętu, ponieważ podstawą opracowania planu wydatków ze środków ujętych w budżecie PSP (tzw. wkład własny) do ustawy o ustanowieniu Programu modernizacji były limity wydatków budżetowych, w szczególności na: dotacje dla jednostek OSP, wydatki majątkowe, wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych i wydatki rzeczowe (wypożyczenie osobiste) w roku poprzednim.

W Biurze Finansów KG PSP prowadzona była baza danych w zakresie wydatków budżetowych jednostek PSP realizowanych w ramach budżetów wojewodów zawierająca informacje dotyczące ustawy budżetowej, planu po zmianach i wykonania we wszystkich działach, rozdziałach klasyfikacji budżetowej dla poszczególnych paragrafów wydatków. W przypadku wydatków bieżących związanych z utrzymaniem obiektów, zakupami materiałów i wyposażenia, remontami obiektów i sprzętu dane są prezentowane w szczególowości analitycznej. Dane zbierane są za I półrocze i co miesiąc począwszy od lipca.

Służba Ochrony Państwa

Realizacja Programu modernizacji nie miała negatywnego wpływu na realizację budżetów podstawowych BOR/SOP w latach 2017–2018

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

W 2017 r. wydatkowano kwotę 26 219 tys. zł, w tym z budżetu BOR 21 626 tys. zł i z rezerwy celowej 4593 tys. zł. W I połowie 2018 r. wydatkowano kwotę 10 094,4 tys. zł, w tym 8409,9 tys. z budżetu formacji i 1684 tys. zł z rezerwy celowej.

W ocenie Komendanta SOP Program modernizacji umożliwił zakup dodatkowych przedmiotów zaopatrzenia mundurowego oraz realizację norm należności dla funkcjonariuszy. W zakresie remontów Program modernizacji wpłynął pozytywnie na służbę doprowadzając do zintensyfikowania działań inwestycyjno-remontowych, które zatrzymują stan postępującej degradacji infrastruktury budowlanej, poprawiając znacznie stan techniczny budynków. Program modernizacji pozwolił na rotację

i odbudowę taboru transportowego SOP. W latach poprzednich, w związku z brakiem środków finansowych, BOR zakupił jedynie pojedyncze pojazdy, a dodatkowe zakupy dokonywane były przy okazji specjalnych operacji, jak np. Światowe Dni Młodzieży, czy Szczyt NATO.

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

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

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

5.7. Nadzór Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nad realizacją Programu modernizacji

Nadzór nad realizacją Programu modernizacji jest ustawowym zadaniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (art. 5 ust. 1 ustawy modernizacyjnej).

W ocenie NIK, ustanowiony przez Ministra SWiA system nadzoru nad realizacją Programu modernizacji, pomimo nieprawidłowej realizacji zadań przez DOLiZK, umożliwił – co do zasady – rzetelne wykonywanie przez podległe formacje ich ustawowych zadań. NIK zauważa jednak, że nierealizowanie zadań przez DOLiZK, odpowiedzialny za prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra SWiA nad działalnością Państwowej Straży Pożarnej oraz nad funkcjonowaniem ksrg, mogło negatywnie wpływać na stan wiedzy Ministra SWiA nt. realizacji Programu modernizacji, w szczególności w kontekście braku skutecznych mierników oceny jego realizacji.

W odpowiedzi na Wystąpienie pokontrolne⁶⁹ Minister SWiA poinformował, że DOLiZK został zobligowany do wystąpienia do Komendanta Głównego PSP o systematyczne, kwartalne przekazywanie informacji odnośnie efektów rzeczowych osiąganych w ramach realizacji Programu modernizacji oraz o każdorazowe informowanie MSWiA o potencjalnych problemach związanych z jego realizacją.

System nadzoru Ministra SWiA nad realizacją Programu modernizacji umożliwił rzetelne wykonywanie przez podległe formacje ich ustawowych zadań

Nadzór nad realizacją Programu modernizacji sprawowali Minister SWiA oraz podlegli mu komendanci służb

⁶⁹ Informacja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym NIK (pismo nr DKiN-KKN-096-8-12/2019 z dnia 5 lutego 2019 r.).

Nadzór Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji był realizowany poprzez:

- dokonywanie zmian podziału kwot na podstawie art. 5 ust. 3 pkt 2 ustawy;
- wyrażanie zgody na zaciągnięcie zobowiązań na podstawie art. 1 ust. 4 pkt 1;
- występowanie przez Ministra SWiA z wnioskami do ministra właściwego do spraw finansów publicznych o wyrażenie zgody na zaciąganie zobowiązań oraz zapewnienie finansowania ze środków rezerw celowych Programu dla jednostek finansowych z części 42 budżetu państwa;
- bieżące prowadzenie bazy danych w zakresie planów finansowych, zmian w planach, zaangażowania i wykonania wydatków;
- realizację wniosków formacji o wprowadzenie nowych, uzasadnionych zadań do Programu, które nie zostały ujęte na etapie kształtowania Programu.

Ponadto Minister SWiA udzielił komendantom formacji na rok 2017 i 2018 upoważnień do dokonywania przeniesień wydatków budżetu państwa, w tym budżetu środków europejskich, między paragrafami, w obrębie rozdziału, z wyłączeniem wydatków, o których mowa w art. 171 ust. 6 ustawy o finansach publicznych oraz z zastrzeżeniem art. 171 ust. 7 tej ustawy. Dyrektor DB podkreślił, że upoważnienia te – ze względu na szczególny charakter Programu – nie obejmowały przeniesień wydatków przeznaczonych na realizację Programu.

W 2017 r., w ocenie Ministra SWiA, nie zaszły okoliczności wymagające wdrożenia mechanizmu korygującego, o którym mowa w art. 7 ust. 3 ustawy modernizacyjnej⁷⁰.

Minister SWiA
ustanowił Departament
Budżetu właściwym
do sprawowania
czynności nadzorczych
oraz koordynacji
wykonywania całości
Programu w resorcie

W dniu 10 stycznia 2017 r. Minister SWiA ustanowił Departament Budżetu właściwym do sprawowania czynności nadzorczych oraz koordynacji wykonywania całości Programu w resorcie, przy ścisłym współdziałaniu z innymi właściwymi komórkami MSWiA. Niezależnie od powyższego Departament Porządku Publicznego w ramach nadzoru sprawowanego nad Strażą Graniczną (od marca 2018 r.⁷¹), Policją i Służbą Ochrony Państwa monitorował realizację przedsięwzięć określonych w Programie. W tym zakresie DPP wystąpił do nadzorowanych służb mundurowych o systematyczne sporządzanie i przekazywanie:

- kwartalnych sprawozdań z realizacji poszczególnych przedsięwzięć, zawierających w szczególności informacje o stanie realizacji poszczególnych zadań oraz dane dotyczące stanu ilościowego sprzętu i wyposażenia (w tym poziomu ukompletowania);
- miesięcznych aktualizacji harmonogramów realizowanych zadań.

⁷⁰ Art. 7 ust. 3 ustawy modernizacyjnej stanowi, że w przypadku zagrożenia przekroczenia lub przekroczenia w danym roku budżetowym limitu wydatków, o którym mowa w art. 7 ust. 1, Minister wprowadza mechanizm korygujący polegający na zmniejszeniu wydatków budżetu państwa będących skutkiem finansowym niniejszej ustawy.

⁷¹ Do marca 2018 r. komórką organizacyjną odpowiedzialną za prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra SWiA nad Strażą Graniczną był Departament Polityki Granicznej i Funduszy Międzynarodowych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na polecenie Ministra SWiA prowadzony był także miesięczny monitoring nowo budowanych posterunków Policji. DPP opiniował również propozycje zmian przeniesień środków finansowych pomiędzy poszczególnymi zadaniami w ramach Programu oraz sporządzał okresowe informacje o stanie realizacji Programu (za 2017 r. oraz za pierwsze dwa kwartały 2018 r.). Dyrektor DPP opracowywał informacje o stanie realizacji Programu, w których zawarto także dane liczbowe, w tym dotyczące normatywów sprzętu transportowego użytkowanego przez Straż Graniczną (m.in. samochodów patrolowych, ciężarowo-osobowych i do przewozu zatrzymanych) oraz Policję (m.in. samochodów osobowych, terenowych i furgonów oznakowanych i nieoznakowanych). Wyszczególniono także stan realizacji przedsięwzięć nr 6 i 7 dla Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie oraz Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji. Także w przypadku BOR/SOP informacja zawierała dane nt. stanu ukończenia wybranych pozycji sprzętu będącego przedmiotem realizowanych zadań.

Minister SWiA podkreślił także, iż w związku z tym, że w ramach Programu realizowane jest zadanie związane z modernizacją policyjnych sieci radiowych w 13 miastach i aglomeracjach miejskich (z możliwością wykorzystania tych sieci przez inne służby), Departament Teleinformatyki monitoruje realizację tego zadania od etapu prac nad projektem ustawy modernizacyjnej.

W trakcie kontroli ustalono, że DOLiZK, który, zgodnie z regulaminem organizacyjnym MSWiA, jest odpowiedzialny za prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra SWiA nad działalnością PSP oraz nad funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, nie prowadził bieżącej analizy i nadzoru nad przebiegiem realizacji Programu.

Departament Ochrony
Ludności
i Zarządzania
Kryzysowego MSWiA
nie monitorował realizacji
Programu modernizacji

Aktywność DOLiZK koncentrowała się głównie na opiniowaniu propozycji zmian w finansowaniu przedsięwzięć Programu, przygotowywania wniosków do odpowiedzi na korespondencję parlamentarną (np. interpelacje) czy też przygotowywanie informacji na posiedzenia sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Departament nie pozyskiwał natomiast z własnej inicjatywy danych, co do przebiegu realizacji Programu modernizacji.

W ocenie NIK, mając na uwadze specyfikę Państwowej Straży Pożarnej oraz funkcjonowania ksrp, wynikające przede wszystkim z wielości realizowanych zadań, liczby podmiotów zaangażowanych w wykonywanie Programu oraz odmiennego w stosunku do innych formacji sposobu ich finansowania, należy zauważyć, iż w ocenie NIK fakt ten mógł negatywnie wpływać na stan wiedzy Ministra nt. realizacji Programu modernizacji, w szczególności w kontekście braku skutecznych mierników oceny jego realizacji.

Niepodejmowanie dodatkowych form nadzoru Dyrektor DOLiZK wyjaśnił chęcią uniknięcia dublowania zadań realizowanych przez Departament Budżetu. NIK podkreśla jednak, że nadzór sprawowany przez DB, co wynika z zadań przypisanych tej komórce organizacyjnej MSWiA, różni się, co do istoty od zadań, do realizacji których, zgodnie z regulaminem organizacyjnym, został wyznaczony DOLiZK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

MSWiA, w ramach nadzoru nad realizacją Programu modernizacji, realizował również działania doraźne

W ramach sprawowanego nadzoru Minister SWiA realizował także działania doraźne. Na polecenie Ministra SWiA, w celu monitorowania poziomu wydatkowania środków, DB sporządził dodatkową informację o realizacji Programu według stanu na 15 listopada 2017 r. Wskazano w niej, iż według stanu na ten dzień zaangażowanie wydatków rzeczowych wyniosło 689 743 tys. zł (88,3% planu), a faktycznie poniesione wydatki kształtowały się na poziomie 301 405 tys. zł (38,6%). Podkreślono także, iż z uwagi na specyfikę zadań inwestycyjnych oraz uwarunkowania związane ze stosowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, odnotowany poziom zaangażowania wydatków w odniesieniu do wartości osiągniętych w III kwartale 2017 r. wydaje się być zadowalający.

Stwierdzono zagrożenia dla realizacji Programu modernizacji

Przeprowadzona analiza pozwoliła także zidentyfikować cztery przedsięwzięcia realizowane przez trzy formacje, w których wykonanie i zaangażowanie wydatków uznane zostało za niepokojące. W konsekwencji powyższego, Dyrektor DB zobowiązał Komendantów Głównych Policji, Straży Granicznej oraz Państwowej Straży Pożarnej do szczególnego nadzoru nad zagrożonymi przedsięwzięciami. Komendanta Głównego Policji zobowiązano jednocześnie do wyjaśnienia przyczyn rezygnacji w 2017 r. ze wskazanych zadań inwestycyjnych, a także do udzielenia informacji na temat odnotowanych opóźnień w realizacji dwóch zadań. Ponadto, Komendantowi Głównemu Straży Granicznej polecono przedstawić informację o stanie realizacji wskazanych trzech zadań inwestycyjnych, dla których nie zostały zakończone prace przygotowawcze.

Kontrola Departament Kontroli i Nadzoru MSWiA zadań w ramach Programu modernizacji w jednostkach Państwowej Straży Pożarnej

W 2017 r. Departament Kontroli i Nadzoru MSWiA objął kontrolą realizację zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa poddasza budynku nr 4 Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej ze zmianą sposobu użytkowania na potrzeby Stanowiska Kierowania Komendanta Głównego PSP i Centrum Koordynacji Ratownictwa oraz budowa stacjonarnego agregatu prądotwórczego przy ul. Podchorążych 38 w Warszawie” prowadzonego w Komendzie Głównej PSP. W wyniku kontroli wydano dwa zalecenia, w wyniku, których zmieniono i wprowadzono do stosowania Regulamin planowania i udzielania zamówień publicznych w Komendzie Głównej PSP. Kierownikom komórek organizacyjnych KG PSP, odpowiedzialnych merytorycznie za realizację zadań inwestycyjnych polecono, by począwszy od 2018 r. i przez kolejne lata, przed wszczęciem procedur przetargowych związanych z realizacją zadań inwestycyjnych dokonywać analizy ryzyka.

Kontrola MSWiA w KWP Wrocław w zakresie realizacji Programu modernizacji

W I połowie 2018 r. realizacja Programu modernizacji była przedmiotem kontroli w Szkole Podoficerskiej PSP w Bydgoszczy, którą przeprowadził Departament Kontroli i Nadzoru MSWiA. W związku z pozytywną oceną nie sformułowano wniosków pokontrolnych.

W I połowie 2018 r. Departament Kontroli i Nadzoru MSWiA przeprowadził w KWP we Wrocławiu kontrolę realizacji przedsięwzięć wykonywanych w ramach Programu modernizacji. Kontrolą objęto planowanie i udzielanie zamówień publicznych w ramach PMP oraz realizację zawartych umów.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w zakresie: zawarcia umowy; przyjęcia gwarancji należytego wykonania kontraktu i usunięcia

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wad i usterek, w której zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady zostało określone w niezgodnej z umową wysokości; niepodjęcie działań zmierzających do wyegzekwowania praw wynikających z umowy; niewłaściwy nadzór nad prowadzeniem dziennika budowy; brak zapisów w umowie w zakresie zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Wnioski pokontrolne zostały zrealizowane poprzez:

- 1) powoływanie odrębnych dla każdego realizowanego zadania zespołów zadaniowych, których zadaniem będzie zapewnienie prawidłowego i skutecznego nadzoru nad osobami wykonującymi zadania w ramach prowadzonych inwestycji oraz nad przebiegiem procesu zawierania i realizacji umów;
- 2) zobowiązanie funkcjonariuszy i pracowników KWP do monitorowania i dokumentowania przebiegu realizowanych zadań inwestycyjnych.

Policja

Nadzór nad realizacją Programu modernizacji (zarówno przez KGP, jak i jednostki terenowe) prowadzony jest w KGP na bieżąco przez komórki merytoryczne KGP zaangażowane w jego realizację, tj. przez Biuro Logistyki Policji, Biuro Łączności i Informatyki oraz Biuro Finansów.

Nadzór nad realizacją Programu modernizacji w jednostkach Policji prowadziły specjalistyczne komórki organizacyjne KGP

W BLP KGP został powołany wewnętrzny zespół do wdrażania, monitorowania i weryfikacji wszelkich działań związanych z realizacją Programu modernizacji w zakresie zadań będących we właściwości merytorycznej Biura⁷². W Biurze prowadzone są również cyklicznie odprawy służbowe, podczas których omawiany jest bieżący stan realizacji zadań wynikających z Programu. Spotkania te umożliwiają stały nadzór nad realizacją zaplanowanych przedsięwzięć, jak również dają możliwość natychmiastowej reakcji w przypadku wystąpienia ewentualnych problemów. W BLP KGP prowadzony i monitorowany jest także plan inwestycyjny Policji na dany rok budżetowy obejmujący wszystkie źródła finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych (w tym Program).

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

Komendant Główny Policji, w ramach nadzoru nad realizacją Programu modernizacji, włączył Program do planu audytu wewnętrznego. Zespół Audytu Wewnętrznego KGP zrealizował je w formie czynności doradczych, z których sprawozdanie przekazane zostało do Biura Kontroli KGP. Wyżej wymienione zadanie audytowe zrealizowane zostało w początkowym etapie realizacji Programu modernizacji. Jego celem była ocena zorganizowania w KGP obszaru realizacji zadań w ramach ustawy o ustanowieniu Programu modernizacji, a także zidentyfikowanie problemów i zagrożeń

Realizacja Programu modernizacji została objęta nadzorem przez Zespół Audytu Wewnętrznego KGP

⁷² Decyzją nr 68 Dyrektora Biura Logistyki Policji Komendy Głównej Policji z dnia 29 grudnia 2017 r. Z uwagi na zaistniałe zmiany kadrowe decyzją nr 20 Dyrektora Biura Logistyki Policji Komendy Głównej Policji z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw monitorowania realizacji „Programu modernizacji (...)” w części dotyczącej zadań będących we właściwości merytorycznej Biura Logistyki Policji Komendy Głównej Policji powołano zespół w nowym składzie.

w realizacji tego programu oraz wskazanie działań naprawczych i zapobiegawczych w celu sprawnej i efektywnej jego realizacji.

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

W II i III kwartale 2018 r. zaplanowano przeprowadzenie kontroli w Biurze Finansów KGP, Biurze Łączności i Informatyki KGP, Biurze Logistyki Policji KGP, w KSP i KWP w Poznaniu, której przedmiotem miała być realizacja Programu modernizacji. Odstąpiono od przeprowadzenia tej kontroli z uwagi na informacje, że takie kontrole zamierza przeprowadzić Departament Kontroli i Nadzoru MSWiA oraz NIK.

Sferę zamówień publicznych udzielanych przez Policję objęło swoim monitoringiem również Biuro Spraw Wewnętrznych Policji (wcześniej: Biuro Spraw Wewnętrznych KGP). Prowadziło ono m.in. działania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości popełnianej przez funkcjonariuszy i pracowników Policji oraz przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu na szkodę Policji.

Nadzór nad realizacją Programu modernizacji w jednostkach Policji realizowało również Biuro Spraw Wewnętrznych Policji

Komendant Główny Policji decyzją nr 42 z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie obowiązku współdziałania kierowników jednostek i komórek organizacyjnych Policji z Biurem Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji w zakresie realizacji Programu modernizacji⁷⁴ zobowiązał:

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

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

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

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

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

BSWP zbiera od jednostek Policji informacje na temat planów na rok 2018: rzeczowo-finansowych oraz zamówień publicznych (realizowanych centralnie lub lokalnie) i zestawia dotychczas zrealizowane oraz bieżąco planowane zamówienia z 2018 r. w odniesieniu do ww. planów. BSWP opracowało „Analizę zagrożenia przestępczością w środowisku policyjnym w 2017 r.”, adresowaną do kadry kierowniczej Policji, w której jeden z rozdziałów poświęcono działaniom BSWP w związku z realizacją zamówień publicznych Policji, w tym przeprowadzanych w ramach Programu modernizacji, w części realizowanej przez Komendanta Głównego Policji. Zostały one scharakteryzowane, jako jeden z priorytetowych kierunków pracy Biura.

Komenda Stołeczna Policji, Komenda Wojewódzka Policji – Poznań, Katowice

Komendant Stołeczny Policji (i analogicznie dwaj wymienieni komendanci) nie ustanowił odrębnych regulacji w obszarze nadzoru nad realizacją zadań w ramach Programu modernizacji. Nadzór sprawowany był w formach ogólnie obowiązujących w komendzie, a jego realizacja polegała głównie na bieżącym monitorowaniu ogółu zadań z zakresu logistyki, w tym zadań finansowanych z Programu modernizacji.

Działania w ramach nadzoru nad realizacją Programu modernizacji prowadzili również komendanci jednostek terenowych Policji

Komenda Wojewódzka Policji Wrocław

W KWP we Wrocławiu w badanym okresie nie było dedykowanego, jednolitego systemu nadzoru nad realizacją PMP. Poszczególne komórki orga-

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

nizacyjne KWP nadzorowały realizację stosowanych zadań PMP, zgodnie z posiadanymi kompetencjami i przypisanymi im zadaniami regulaminowymi.

W przypadku zadań inwestycyjnych realizowanych przez KWP, Komendant Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu powoływał stosowną decyzją zespoły zadaniowe do nadzoru realizacji prowadzonych zadań inwestycyjnych. W skład zespołów wchodził przedstawiciel różnych komórek organizacyjnych KWP oraz przedstawiciel przyszłego użytkownika danej inwestycji. Zadaniem zespołu zadaniowego był nadzór nad prowadzoną inwestycją budowlaną oraz koordynacja współpracy poszczególnych komórek i jednostek organizacyjnych Policji zaangażowanych w realizację danego zadania inwestycyjnego.

Komenda Stołeczna Policji

W okresie od listopada 2017 r. do marca 2018 r. Biuro Spraw Wewnętrznych Policji⁷⁶ wystąpiło do Wydziału Zamówień Publicznych Komendy Stołecznej Policji o przekazanie dokumentacji ośmiu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego z udziałem środków Programu modernizacji.

Do Wydziału Zamówień Publicznych KSP nie wpłynęły informacje o wynikach ww. działań, jak również zalecenia bądź wnioski.

Do Biura Spraw Wewnętrznych Policji została przekazana informacja Wydziału Transportu KSP dotycząca stanu realizacji zamówienia publicznego dotyczącego dostawy 236 szt. policyjnych pojazdów oznakowanych, informacja o naliczonych karach umownych oraz komplet dokumentów dotyczących wykupu dwóch sztuk samochodów marki Skoda Superb. Do Wydziału Transportu KSP nie wpłynęła informacja o wynikach prowadzonych czynności.

W pierwszej dekadzie marca 2018 r. w Komendzie Stołecznej Policji przewidziane było rozpoczęcie planowej kontroli w trybie zwykłym *pt. Prawidłowość realizacji wybranych zakupów sfinansowanych z Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu*. Termin realizacji kontroli został następnie przesunięty na III kwartał 2018 r. Do czasu zakończenia kontroli NIK, kontrola ta nie została przeprowadzona.

Straż Graniczna

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym⁷⁷ w strukturze KG SG funkcjonowało Biuro Kontroli (BK), które wykonywało swe zadania w oparciu o przepisy ustawy o kontroli w administracji rządowej⁷⁸. Zgodnie z planem kontroli, BK przeprowadziło w 2018 r. kontrolę na temat „Udzielanie zamówień publicznych i realizacja umów zawartych na dostawę jednostek pływających w Morskim OSG w 2017 r.” dotyczącą zakupów z Programu

Biuro Kontroli SG przeprowadziło kontrolę w Morskim OSG dotyczącą zakupów w ramach Programu modernizacji

⁷⁶ Do 26 stycznia 2018 r. – Biuro Spraw Wewnętrznych KGP.

⁷⁷ Zarządzenie nr 62 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 1 października 2012 r. w sprawie organizacji Komendy Głównej Straży Granicznej (Dz. Urz. KG SG, poz. 53, ze zm.).

⁷⁸ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

modernizacji. W wyniku kontroli sformułowano wnioski i zalecenia dla Komendanta MOSG dotyczące m.in. stworzenia skutecznego mechanizmu nadzoru nad wykonywaniem zadań przez osoby odpowiedzialne za prawidłową realizację umów oraz przeprowadzenia szkolenia dla osób uczestniczących w procesie udzielania zamówień publicznych z zakresu zasad wydatkowania środków finansowych określonych w ustawie o finansach publicznych.

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

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

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

Morski Oddział SG

W ramach sprawowanego nadzoru nad realizacją Programu Komendant MOSG, decyzją z 2 marca 2017 r.⁷⁹ powołał zespół monitorujący realizację zadań z ustawy modernizacyjnej. W skład zespołu wchodził m.in. Zastępca Komendanta MOSG ds. logistycznych, Zastępca Głównego Księgowego oraz kierownicy komórek realizujących bezpośrednio zadania finansowane z Programu. Do zadań zespołu należało, m.in.:

- opracowanie harmonogramu zadań i przedsięwzięć;
- przedstawianie Komendantowi MOSG informacji o stopniu realizacji zadań;
- sprawowanie bieżącego nadzoru nad realizacją zadań w zakresie związanym z inwestycjami budowlanymi oraz zakupem jednostek pływających;
- sprawowanie bieżącego nadzoru nad realizacją planowanych wydatków finansowych oraz identyfikacja ewentualnych zagrożeń;
- współpraca z właściwymi biurami Komendy Głównej SG.

Z każdego spotkania zespołu monitorującego sporządzany był protokół, z którym na bieżąco zapoznawał się Komendant MOSG (w niektórych spotkaniach zespołu uczestniczył Komendant).

Powołanie zespołu monitorującego realizację zadań Programu modernizacji

⁷⁹ Zmienioną Decyzją Nr 91 Komendanta MOSG z 18 maja 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na wniosek Komendanta MOSG z dnia 10 lutego 2017 r. w zakresie realizacji Procesu realizacji Programu został przeprowadzony audyt wewnętrzny w formie czynności doradczych. Celem audytu było wskazanie najbardziej optymalnych rozwiązań w zakresie realizacji przez MOSG zadań wynikających z Programu, a także ustalenie i zidentyfikowanie ewentualnych ryzyk, jakie mogą wystąpić w jego realizacji. Wyniki audytu zostały przedstawione w sprawozdaniu z przeprowadzonych czynności z dnia 14 kwietnia 2017 r. Zaproponowane przez audytora propozycje działań usprawniających dotyczyły m.in.:

- podjęcia działań w kierunku obsadzenia aktualnie występujących wakatów w WTiZ oraz WTM;
- sporządzenia wykazu stanowisk (wakatów), których obsadzenie byłoby priorytetowe z punktu widzenia działalności MOSG;
- czasowego delegowania wybranych osób z dostępnych zasobów osobowych MOSG do wsparcia pracy Sekcji Budownictwa i Obsługi Nieruchomości WTiZ;
- obsadzenia stanowiska w Sekcji Budownictwa i Obsługi Nieruchomości WTiZ przez funkcjonariusza wykonującego zadania w tej sekcji w ramach długotrwałego delegowania.

Nadwiślański Oddział SG

Nadzór nad realizacją Programu modernizacji w innych jednostkach terenowych SG

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.

Śląski Oddział SG, Nadodrzański Oddział SG

Czynności nadzorcze w tym zakresie wykonywane były wg zasad określonych w Regulaminie Organizacyjnym Komend tych oddziałów SG, na podstawie wewnętrznych podziałów zadań dla poszczególnych wydziałów, zgodnie ze szczegółowymi zakresami obowiązków i uprawnień.

Państwowa Straż Pożarna

System nadzoru nad realizacją Programu modernizacji został ustanowiony decyzją Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej

System nadzoru nad realizacją Programu modernizacji uregulowany został Decyzją nr 12 Komendanta Głównego PSP z dnia 17 lutego 2017 r. w sprawie realizacji i monitorowania przedsięwzięć związanych z wdrażaniem w Państwowej Straży Pożarnej „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017–2020”. Zgodnie z tą decyzją, funkcję koordynatora w zakresie realizacji Programu powierzono głównemu specjalście w Biurze Finansów. Do zadań koordynatora należało sporządzanie zbiorczych analiz i informacji o stanie realizacji Programu w zakresie przedsięwzięć i zadań oraz uzyskanych efektów i poniesionych wydatków przez jednostki organizacyjne PSP. Ponadto dyrektorzy sześciu biur KG PSP zostali zobowiązani do dokonywania analiz oraz sporządzania okresowych informacji o stanie realizacji Programu. Zgodnie z ww. decyzją nadzór nad realizacją zadań

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w zakresie rzeczowym i finansowym powierzony został wg właściwości zastępcom Komendanta Głównego PSP.

W zakresie przedsięwzięcia „Inwestycje budowlane” Komendant Główny PSP w styczniu 2018 r. ustanowił komendantów wojewódzkich PSP odpowiedzialnymi za nadzorowanie działań podległych im kierownikom jednostek organizacyjnych PSP realizujących inwestycje budowlane finansowane w ramach Programu modernizacji. Szczególną uwagę należało zwrócić na zadania inwestycyjne budowy nowych jednostek. Ponadto w celu bieżącego monitorowania zadań w ramach przedsięwzięcia „Inwestycje budowlane” Biuro Logistyki od 2017 r. zbierało od komendantów wojewódzkich PSP oraz komendantów szkół PSP, comiesięczne informacje z realizacji inwestycji budowlanych i wydatkowania środków finansowych, a począwszy od czerwca 2018 r. również informacje dot. przedsięwzięć „Sprzęt transportowy” oraz „Wypożyczenie ochronne i osobiste funkcjonariuszy”.

W zakresie przedsięwzięcia „Sprzęt informatyki i łączności” informacje przekazywane z jednostek terenowych poddawane były analizie polegającej na ocenie spójności realizowanych zakupów z zakładanym celem Programu w bieżącym roku oraz omawiane były podczas narad pionu Informatyki i Łączności w PSP.

W ramach nadzoru Biuro Finansów gromadziło od komendantów wojewódzkich i komendantów szkół PSP miesięczne informacje z realizacji Programu modernizacji.

W okresie 2017 r. Biuro Kontroli, Skarg i Wniosków oraz inne komórki organizacyjne KG PSP i objęte kontrolą KW PSP nie przeprowadzały kontroli ani audytu w związku z realizacją Programu modernizacji.

Natomiast, po przeprowadzonej analizie ryzyka do opracowania projektu Planu kontroli na 2018 r., Komendant Główny PSP zatwierdził w dniu 22 listopada 2017 r. Roczny plan kontroli realizowanych przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej w 2018 r. Zostały w nim zaplanowane kontrole nt. realizacji zadań wynikających z Programu modernizacji w zakresie inwestycji budowlanych. Kontrole przewidziano do realizacji w IV kwartale 2018 r. w Komendach Powiatowych PSP w Legionowie i Węgrowie oraz w Komendach Miejskich PSP w Elblągu i Suwałkach.

Służba Ochrony Państwa

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

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

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

kontroli gospodarki finansowej pod kątem prawidłowości wykorzystania i wydatkowania środków finansowych (nie wyłączając środków Programu modernizacyjnego).

Wydział Kontroli nie przeprowadzał specjalnych kontroli dotyczących Programu modernizacji, nie formułował wniosków i zaleceń w tym zakresie.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Głównym celem kontroli było zbadanie i dokonanie oceny czy Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa jest realizowany zgodnie z założeniami.

Pytanie definiujące cel
główny kontroli

Założono, że cel główny zostanie osiągnięty dzięki zbadaniu następujących zagadnień:

1. Czy założenia Programu modernizacji zostały przygotowane w sposób rzetelny i celowy?
2. Czy zakres działań realizowanych przez poszczególne służby odpowiada założeniom i celom przyjętym w Programie?
3. Czy zakupy i inwestycje są realizowane zgodnie z przyjętymi harmonogramami?
4. Czy realizacja Programu w zakresie poprawy systemu motywacyjnego oraz atrakcyjności pracy w służbach przebiega zgodnie z przyjętymi założeniami i jakie osiągnięto w związku z tym efekty?
5. Czy osiągnięto cele w zakresie modernizacji służb określone w Programie?
6. Jaki wpływ miała realizacja Programu modernizacji na realizację zadań finansowanych z bieżącego budżetu poszczególnych służb?
7. Czy Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji prawidłowo sprawował nadzór nad realizacją Programu?

Pytania definiujące cele
szczegółowe

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komenda Główna Policji, Komenda Główna Straży Granicznej, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Służba Ochrony Państwa oraz 11 jednostek organizacyjnych Policji, SG i PSP szczebla wojewódzkiego.

Zakres podmiotowy

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli⁸⁰ pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Kryteria kontroli

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. oraz okresy wcześniejsze i późniejsze w zakresie niezbędnym dla realizacji celu kontroli.

Okres objęty kontrolą

W ramach przygotowania kontroli, działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, w kwietniu 2018 r. zwrócono się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Komendantów Głównych Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej oraz Komendanta SOP o informacje nt. przygotowania i realizacji Programu modernizacji.

Działania na podstawie
art. 29 ustawy o NIK

Kontrola została podjęta zgodnie z sugestią Sejmu RP i przeprowadzona przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz delegatury NIK w Katowicach, Wrocławiu, Poznaniu i Szczecinie.

Pozostałe informacje

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 21 czerwca do 7 grudnia 2018 r. Ostatnie wystąpienie pokontrolne wysłano w dniu 15 stycznia 2019 r.

⁸⁰ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489).

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych	W kontroli nie uczestniczyły inne organy kontroli, rewizji bądź inspekcji.
Stan realizacji wniosków pokontrolnych Finansowe rezultaty kontroli	Dwa zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego wystosował Komendant Morskiego Oddziału Straży Granicznej. Zastrzeżenia dotyczyły negatywnej oceny zakupu przez Oddział tzw. pierwszego wyposażenia dla inwestycji, której realizacja nie została rozpoczęta, co – według NIK – naruszało zasady określone w Prawie budowlanym i rozporządzeniu Rady Ministrów sprawie sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa. W dniu 22 lutego 2019 r. Zespół Orzekający Komisji Orzekającej w NIK podjął uchwałę, na mocy której jedno zastrzeżenie zostało uwzględnione, a drugie oddalone. Adekwatnie do uchwały zmianie uległo wystąpienie pokontrolne do MoOSG.
Finansowe rezultaty kontroli	W wystąpieniach pokontrolnych do: Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Komendantów: Głównego Straży Granicznej, Wojewódzkiego Policji w Katowicach i Śląskiego Oddziału Straży Granicznej w Raciborzu sformułowano po 1 wniosku pokontrolnym. Wszyscy wskazani kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali o zrealizowaniu (2) bądź wdrożeniu wniosków do realizacji (2).
Finansowe rezultaty kontroli	Finansowy rezultat kontroli stanowi wielkość kwoty wydatkowanej z naruszeniem prawa i zasad należytego zarządzania finansami – 643 tys. zł. (więcej na str. 61 i 63) Za zgodą Zastępcy Komendanta Głównego SG komendanci czterech oddziałów SG, w tym Morskiego Oddziału SG, dokonali zakupu pierwszego wyposażenia dla inwestycji, których realizacja nie została rozpoczęta, co naruszało zasady określone w Prawie budowlanym i rozporządzeniu Rady Ministrów sprawie sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa. Skutkowało to niecelowym i niegospodarnym wydatkowaniem środków przez tych komendantów OSG.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka kontrolna NIK	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej – okres pełnienia funkcji
1	2	3	4
1.	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji Warszawa	Minister SWiA Mariusz Błaszczak 16.11.2015–9.01.2018 r. Joachim Brudziński od 9.01.2018 r.
2.		Komenda Główna Policji Warszawa	Komendant Główny Policji gen. insp. Jarosław Szymczyk od 13.04.2016 r.
3.		Komenda Główna PSP Warszawa	Komendant Główny PSP gen. bryg. Leszek Suski od 22.12.2015 r.
4.		Komenda Główna SG Warszawa	Komendant Główny SG gen. bryg. SG Marek Łapiński 31.12.2015–23.01.2018 r. gen. bryg. SG Tomasz Praga od 13.01.2018 r.
5.		Służba Ochrony Państwa Warszawa	Komendant SOP gen. bryg. SOP Tomasz Miłkowski od 1.02.2018 r. Poprzednio: Szef Biura Ochrony Rządu 26.04.2017–31.01.2018 r.
6.		Komenda Stołeczna Policji Warszawa	Komendant Stołeczny Policji nadinsp. Paweł Dobrodziej od 16.11.2017 r. insp. Rafał Kubicki 14.03.2017–13.11.2017 r. insp. Robert Żebrowski 20.05.2016–13.03.2017 r.
7.		Nadwiślański Oddział SG Warszawa	Komendant Nadwiślańskiego Oddziału SG płk SG Andrzej Rytwiński od 1.09.2016 r.
8.	Delegatura NIK w Katowicach	Komenda Wojewódzka Policji Katowice	Śląski Komendant Wojewódzki Policji nadinsp. Krzysztof Justyński od 19.05.2016 r.
9.		Komenda Wojewódzka PSP Katowice	Śląski Komendant Wojewódzki PSP st. bryg. Jacek Kleszczewski od 17.12.2016 r.
10.		Śląski Oddział SG Racibórz	Komendant Śląskiego Oddziału SG płk SG Adam Jopek od 1.09.2016 r.

Wykaz jednostek kontrolowanych i ich kierowników w okresie objętym kontrolą
(stan na dzień zakończenia kontroli w jednostce)

Lp.	Jednostka kontrolna NIK	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej – okres pełnienia funkcji
1	2	3	4
11.	Delegatura NIK w Poznaniu	Komenda Wojewódzka Policji Poznań	Wielkopolski Komendant Wojewódzki Policji insp. Piotr Mąka od 23.05.2017 r. nadinsp. Tomasz Trawiński 10.02.2016–22.05.2017 r.
12.		Komenda Wojewódzka PSP Poznań	Wielkopolski Komendant Wojewódzki PSP bryg. Andrzej Bartkowiak od 22.03.2016 r.
13.	Delegatura NIK w Szczecinie	Morski Oddział SG Gdańsk	Komendant Morskiego Oddziału SG płk SG Andrzej Prokopski od 6.04.2018 r. kmdr SG Wojciech Heninborch 8.03.2018–5.04.2018 r. płk SG Piotr Patla 1.02.2017–7.03.2018 r. kontradm. SG Piotr Stocki 1.07.2007–31.01.2017 r.
14.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Komenda Wojewódzka Policji Wrocław	Dolnośląski Komendant Wojewódzki Policji nadinsp. Tomasz Trawiński od 23.05.2017 r. insp. Arkadiusz Golanowski 11.02.2016–22.05.2017 r.
15.		Komenda Wojewódzka PSP Wrocław	Dolnośląski Komendant Wojewódzki PSP st. bryg. Adam Konieczny od 1.02.2016 r.
16.		Nadodrzański Oddział SG Krosno Odrzańskie	Komendant Nadodrzańskiego Oddziału SG gen. bryg. SG Wojciech Skowronek od 23.08.2017 r. ppłk SG Jacek Szcząchor 1.09.2016–22.08.2017 r.

Kontrolowane jednostki otrzymały oceny pozytywne (osiem jednostek), pozytywne, mimo stwierdzonych nieprawidłowości (trzy jednostki) bądź opisowe (pięć jednostek).

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Ministerstwo zostało utworzone na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 20 listopada 2015 r. poprzez przekształcenie dotychczasowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (obsługującego dział sprawy wewnętrzne), do którego włączono część komórek i pracowników dotychczasowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (obsługujących działy administracja publiczna i wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne). Ponadto na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 7 grudnia 2015 r. dokonano przekształcenia ministerstwa poprzez przekazanie części jego komórek i pracowników (obsługujących sprawy geodezji i kartografii) do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa⁸¹.

Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie MSWiA, Minister kieruje działami administracji rządowej: administracja publiczna, sprawy wewnętrzne i wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.

Minister jest dysponentem części 17, 42 i 43 budżetu państwa. Podlegają mu m.in. Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, Inspektor Nadzoru Wewnętrznego (od 27 stycznia 2018 r.) oraz Komendant Służby Ochrony Państwa (od 1 lutego 2018 r.).

Z dniem 27 stycznia 2018 r. ustawa o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra, została zmieniona ustawą zmieniającą z dnia 9 listopada 2017 r. Poza zmianą tytułu ustawy określono nowe zasady sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych nad Policją, Strażą Graniczną, Biurem Ochrony Rządu (od 1 lutego 2018 r. – nad Służbą Ochrony Państwa) oraz Państwową Strażą Pożarną, ustanowiono urząd Inspektora Nadzoru Wewnętrznego i określono jego zadania oraz organizację i tryb działania Biura Nadzoru Wewnętrznego (BNW), którym Inspektor kieruje. Inspektor Nadzoru Wewnętrznego jest organem, przy pomocy którego minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór nad służbami jemu podległymi lub przez niego nadzorowanymi, nad funkcjonariuszami Policji, Straży Granicznej i Biura Ochrony Rządu oraz strażakami Państwowej Straży Pożarnej, a także nad pracownikami zatrudnionymi w tych służbach.

Ponadto na mocy art. 4 ustawy zmieniającej zmieniono ustawę o Policji ustanawiając w niej „służbę spraw wewnętrznych” i tworząc, na bazie BSW KGP, samodzielną jednostkę organizacyjną – Biuro Spraw Wewnętrznych Policji. BSWP realizuje na obszarze całego kraju zadania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości popełnianej przez policjantów i pracowników Policji oraz przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu popełnianych na szkodę Policji, określonych w art. 296-306 kk⁸²,

Ministerstwo Spraw
Wewnętrznych
i Administracji

⁸¹ Rozporządzenia Rady Ministrów odpowiednio: z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. poz. 1946) i z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. poz. 2079).

⁸² Art. 296-306 ustawy Kodeks karny dotyczą przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu.

a także wykrywania i ścigania sprawców tych przestępstw. BSWP realizuje również podobne zadania, w zakresie zleconym przez Inspektora Nadzoru Wewnętrzny, wobec funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa oraz strażaków i pracowników Państwowej Straży Pożarnej.

Podobnie, na mocy art. 5 ustawy zmieniającej, na bazie BSW KG SG utworzono samodzielną jednostkę organizacyjną Biuro Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej, realizującą na obszarze całego kraju zadania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości popełnianej przez funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej, przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu popełnianych na szkodę Straży Granicznej, określonych w art. 296–306 Kodeksu karnego oraz wykrywania i ścigania sprawców tych przestępstw. BSW KG SG realizuje również podobne zadania, w zakresie zleconym przez Inspektora Nadzoru Wewnętrznego, wobec funkcjonariuszy i pracowników Policji, Służby Ochrony Państwa oraz strażaków i pracowników Państwowej Straży Pożarnej.

Policja Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego⁸³.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o Policji do podstawowych jej zadań należą:

- ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;
- ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania;
- inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- prowadzenie działań kontrterrorystycznych w rozumieniu ustawy o działaniach antyterrorystycznych;
- wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców.

Komendant Główny Policji, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, jest centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Komendant Główny Policji jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszy Policji. Terytorialny zasięg działania komendantów wojewódzkich i powiatowych Policji odpowiada zasadniczemu podziałowi administracyjnemu Państwa, z wyłączeniem m.st. Warszawy i dziewięciu sąsiadujących powiatów, na którym to obszarze zadania i kompetencje komendanta wojewódzkiego Policji wykonuje Komendant Stołeczny Policji.

W strukturze Policji funkcjonują: trzy jednostki szczebla centralnego (KGP, CBŚP, BSWP), 17 komend szczebla wojewódzkiego (16 KWP i KSP), ok. 340

⁸³ Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

komend powiatowych, miejskich i rejonowych Policji, ponad 580 komisariatów Policji, pięć szkół Policji, w tym Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, oraz Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji.

Według stanu na 1 stycznia 2018 r. liczba etatów w jednostkach organizacyjnych Policji wynosiła 103 309⁸⁴, a liczba faktycznie pełniących służbę policjantów – 99 242. W trakcie 2017 r. liczba faktycznie pełniących służbę policjantów zmniejszyła się o 1099 (o 1,1%). Ponadto w Policji pracowało 24 874 pracowników cywilnych, w tym 11 849 członków korpusu służby cywilnej, tj. o ok. 0,6% mniej niż w 2016 r.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o Policji, koszty związane z funkcjonowaniem Policji są pokrywane z budżetu państwa, przy czym jednostki i komórki organizacyjne Policji oraz policjanci otrzymują wyposażenie niezbędne do wykonywania czynności służbowych (art. 71 ust. 1 ustawy o Policji).

Zgodnie z decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie dysponentów, Komendant Główny Policji jest dysponentem ś.b.p. III stopnia w odniesieniu do wydatków KGP oraz dysponentem ś.b.p. II stopnia w części 42 – Sprawy wewnętrzne. Podległymi mu dysponentami ś.b.p. III stopnia są komendanci wojewódzcy i Komendant Stołeczny Policji oraz komendanci szkół Policji.

W 2017 r. na realizację swoich zadań Policja wydatkowała w części 42 – Sprawy wewnętrzne 9 912 873,9 tys. zł.

Straż Graniczna jest jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formacją przeznaczoną do ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji⁸⁵.

Straż Graniczna

Do podstawowych zadań Straży Granicznej należy:

- ochrona granicy państwowej na lądzie i morzu,
- organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego,
- zapobieganie i przeciwdziałanie nielegalnej migracji:
- wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz,
- rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, w zakresie właściwości Straży Granicznej (art. 1 ust. 2 ustawy o SG).

Komendant Główny SG jest centralnym organem administracji rządowej podległym ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. W strukturze SG funkcjonują oddziały SG, a w nich placówki i dywizjony SG. WSG jest obecnie dziewięć oddziałów:

- 1) Bieszczadzki Oddział SG z siedzibą w Przemyśle, obejmujący województwo podkarpackie;
- 2) Karpacki Oddział SG z siedzibą w Nowym Sączu, obejmujący województwa małopolskie i świętokrzyskie;
- 3) Morski Oddział SG z siedzibą w Gdańsku, obejmujący województwa pomorskie, zachodniopomorskie, część woj. warmińsko-mazurskiego oraz polskie obszary morskie określone w odrębnych przepisach;
- 4) Nadbużański Oddział SG z siedzibą w Chełmie, obejmujący województwo lubelskie i część województwa mazowieckiego;

⁸⁴ Art. 15 ustawy budżetowej na rok 2018.

⁸⁵ Art. 1 ust. 1 ustawy o SG.

- 5) Nadodrzański Oddział SG z siedzibą w Krośnie Odrzańskim, obejmujący województwa: dolnośląskie, lubuskie i wielkopolskie;
- 6) Nadwiślański Oddział SG z siedzibą w Warszawie, obejmujący województwa: kujawsko-pomorskie i łódzkie oraz większość województwa mazowieckiego;
- 7) Podlaski Oddział SG z siedzibą w Białymstoku, obejmujący województwo podlaskie;
- 8) Śląski Oddział Straży Granicznej z siedzibą w Raciborzu, obejmujący województwa opolskie i śląskie;
- 9) Warmińsko-Mazurski Oddział SG z siedzibą w Kętrzynie, obejmujący większość województwa warmińsko-mazurskiego, z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych Zalewu Wiślanego.

Koszty związane z funkcjonowaniem Straży Granicznej pokrywane są z budżetu państwa a jednostki organizacyjne SG i funkcjonariusze otrzymują uzbrojenie oraz wyposażenie, w tym wyposażenie specjalne, niezbędne do wykonywania zadań (odpowiednio art. 8 i 75 ustawy o SG).

Zgodnie z decyzją MSWiA w sprawie dysponentów, Komendant Główny SG jest dysponentem ś.b.p. III stopnia w odniesieniu do wydatków KG SG oraz dysponentem środków budżetu państwa II stopnia w części 42 – Sprawy wewnętrzne, któremu podlegają – jako dysponenci ś.b.p. III stopnia – wszyscy ww. komendanci oddziałów SG oraz trzech komendanci ośrodków szkolenia i wsparcia SG.

Na koniec 2017 r. w SG pełniło służbę 14 780 funkcjonariuszy, tj. o 14 funkcjonariuszy mniej w stosunku do roku 2016 (14 794). W SG pracowało ponadto 3.230 pracowników cywilnych, tj. o ok. 30 pracowników mniej niż w 2016 r.

W 2017 r. na realizację swoich zadań Straż Graniczna wydatkowała 1 579 231,2 tys. zł.

Państwowa Straż Pożarna

Państwowa Straż Pożarna jest zawodową, umundurowaną i wyposażoną w specjalistyczny sprzęt formacją, przeznaczoną do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami.

Do podstawowych zadań Państwowej Straży Pożarnej należy m.in.:

- rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń,
- organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń,
- wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze,
- kształcenie kadr dla potrzeb Państwowej Straży Pożarnej i innych jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz powszechnego systemu ochrony ludności,
- nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych (art. 1 ust. 2 ustawy o PSP).

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz ochrony przeciwpożarowej. Komendant Główny PSP jest przełożonym strażaków pełniących służbę w PSP i wykonuje swoje

zadania przy pomocy Komendy Głównej PSP. Ponadto Komendant Główny PSP powołany został przez Prezesa Rady Ministrów, zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, na Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

Koszty związane z funkcjonowaniem PSP są pokrywane przede wszystkim z budżetu państwa przez Komendanta Głównego PSP w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz przez wojewodów w części 85, za pośrednictwem których finansowane są jednostki wojewódzkie i powiatowe PSP.

Zgodnie z decyzją MSWiA w sprawie dysponentów, Komendant Główny PSP jest dysponentem ś.b.p. III stopnia w odniesieniu do wydatków KG PSP oraz dysponentem ś.b.p. II stopnia w części 42 – Sprawy wewnętrzne. Pod względem finansowym podlega mu pięciu dysponentów ś.b.p. III stopnia. W ustawie budżetowej na rok 2017 zaplanowano wydatki PSP w wysokości 2 508 701 tys. zł, w tym w części 42 – 199 699 tys. zł (KG PSP i 5 podległych dysponentów), a w części 85 – 2 309 002 tys. zł (16 komend wojewódzkich i 335 komend powiatowych/miejskich PSP).

Według danych KG PSP na koniec 2017 r. w PSP pełniło służbę 29 792, tj. o 59 funkcjonariuszy (0,2%) mniej niż na koniec 2016 r. W PSP pracowało ponadto 1.958 pracowników cywilnych, tj. o 179 pracowników (8,4%) mniej niż na koniec 2016 r.

Biuro Ochrony Rządu wykonywało w latach 2001–2018 zadania z zakresu ochrony osób, obiektów i urządzeń⁸⁶. Z dniem 1 lutego 2018 r. zostało zastąpione przez Służbę Ochrony Państwa.

Biuro Ochrony Rządu

Do podstawowych zadań BOR należała ochrona:

- 1) Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesa Rady Ministrów oraz ministrów właściwych do spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych;
- 2) innych osób ze względu na dobro państwa;
- 3) byłych prezydentów Rzeczypospolitej;
- 4) delegacji państw obcych przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 5) polskich przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych oraz przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej;
- 6) obiektów i urządzeń o szczególnym znaczeniu oraz zapewnienie ich funkcjonowania;
- 7) prowadzenie rozpoznania pirotechniczno-radiologicznego obiektów Sejmu i Senatu;
- 8) obiektów służących Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Rady Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych.

Wydatki związane z funkcjonowaniem BOR, zgodnie z art. 10 ustawy o BOR, były pokrywane z budżetu państwa w części dotyczącej urzędu ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

⁸⁶ Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu.

W ustawach budżetowych na lata 2017 i 2018 przewidziano dla BOR środki na sfinansowanie realizacji zadań w wysokości odpowiednio: 232 884 tys. zł i 237 117 tys. zł.

Służba Ochrony Państwa

Służba Ochrony Państwa powstała z dniem 1 lutego 2018 r. w miejsce Biura Ochrony Rządu⁸⁷. SOP jest jednolitą, umundurowaną, uzbrojoną formacją wykonującą zadania z zakresu ochrony osób i obiektów oraz rozpoznawania i zapobiegania skierowanym przeciw nim przestępstwom (art. 2 ust. 1 ustawy o SOP).

Do podstawowych zadań SOP należy:

- 1) ochrona:
 - a) Prezydenta RP, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesa Rady Ministrów, ministrów właściwych do spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych,
 - b) byłych prezydentów Rzeczypospolitej,
 - c) osób posiadających status głowy państwa, szefa rządu oraz ich zastępców, przewodniczącego parlamentu lub izby parlamentu lub ministra spraw zagranicznych, wchodzących w skład delegacji państw obcych przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
 - d) innych osób ze względu na dobro państwa,
 - e) obiektów służących Prezydentowi RP, Prezesowi Rady Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych oraz innym obiektów stanowiących siedziby członków Rady Ministrów, z wyłączeniem obiektów służących Ministrowi Obrony Narodowej i Ministrowi Sprawiedliwości,
 - f) placówek zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) rozpoznawanie i zapobieganie przestępstwom przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie w zakresie określonym w ustawie przestępstw popełnianych przez funkcjonariuszy SOP i pracowników SOP, funkcjonariuszy i pracowników Policji i Straży Granicznej lub strażaków i pracowników Państwowej Straży Pożarnej (art. 3 ustawy o SOP).

Komendant SOP jest centralnym organem administracji rządowej podległym ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (art. 9 ust. 1 ustawy o SOP). SOP nie posiada ona struktury terenowej.

Zgodnie z art. 18 ustawy o SOP, wydatki związane z funkcjonowaniem SOP są pokrywane z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych. Funkcjonariusz SOP otrzymuje uzbrojenie i wyposażenie specjalne niezbędne do wykonywania obowiązków służbowych (art. 148 ust. 1 ustawy o SOP).

W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o SOP wskazano, że *Zwiększone zadania oraz uprawnienia wymagają poszerzenia składu etatowego nowej formacji ochronnej względem obowiązującego w BOR. Przyjmując limit*

⁸⁷ Art. 347 ust. 1 i 2 oraz art. 392 ustawy o SOP.

zatrudnienia przewidziany ustawą budżetową na rok 2017 r. BOR posiada środki finansowe na zatrudnianie 2210 funkcjonariuszy oraz 300 pracowników. Zadania w zakresie objęcia ochroną nowych obiektów, stanowiących siedziby członków Rady Ministrów, podejmowania czynności operacyjno-rozpoznawczych czy też szerszego zaangażowania w postępowania administracyjne, determinują powiększenie składu osobowego powstającej formacji o ok. 790 funkcjonariuszy. Tym samym rzeczywisty etat formacji osiągnąłby poziom ok. 3000 funkcjonariuszy oraz 300 pracowników.

W ustawie budżetowej na 2018 r. przewidziano dla BOR/SOP środki na sfinansowanie realizacji zadań w wysokości 237 117 tys. zł.

Z dniem 1 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa⁸⁸ w latach 2017–2020”. Celem Programu modernizacji jest stworzenie stabilnych warunków do pełnej realizacji ustawowych zadań przez formacje bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz istotną poprawę skuteczności działania tych formacji, warunkującą zapewnienie bezpieczeństwa Państwa oraz obywateli przez: wymianę oraz unowocześnienie uzbrojenia, sprzętu specjalistycznego i transportowego oraz wyposażenia i sprzętu ochrony osobistej funkcjonariuszy, budowę nowych oraz modernizację użytkowanych obiektów a także wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy i zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych formacji przez wprowadzenie podwyżek uposażeń i wynagrodzeń w dwóch turach: od dnia 1 stycznia 2017 r. i 1 stycznia 2019 r.

Dla poszczególnych formacji na realizację Programu modernizacji przewidziano następujące środki:

[w tys. zł]

Lp.	Wyszczególnienie	2017 r.	2018 r.	2019 r.	2020 r.	Razem	udziały
1.	Policja	875 196	1 237 983	2 035 697	1 844 153	5 993 029	65%
2.	Straż Graniczna	184 489	278 217	430 651	374 091	1 267 448	14%
3.	Państwowa Straż Pożarna	300 407	361 050	540 610	521 075	1 723 142	19%
4.	BOR / SOP	29 519	45 638	69 015	58 906	203 078	2%
Razem		1 389 611	1 922 888	3 075 973	2 798 225	9 186 697	100%

Z powyższego wynika, że największym beneficjentem Programu modernizacji jest Policja, która może liczyć na prawie dwa razy większą kwotę środków niż pozostałe formacje łącznie.

Ustanowienie „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020”

⁸⁸ Tytuł ustawy po uwzględnieniu zmiany wynikającej z art. 344 ustawy o Służbie Ochrony Państwa.

ZAŁĄCZNIKI

„Program modernizacji
Policji, Straży Granicznej,
Państwowej Straży
Pożarnej i Służby
Ochrony Państwa
w latach 2017–2020”

Przedmiotem finansowania w ramach Programu modernizacji są następujące przedsięwzięcia:

[w tys. zł]

Lp.	Wyszczególnienie	2017 r.	2018 r.	2019 r.	2020 r.	Razem	udziały	
1.	Inwestycje budowlane	332 259	543 134	886 469	584 276	2 346 138	26%	55%
2.	Sprzęt transportowy	167 806	282 016	327 816	321 905	1 099 543	12%	
3.	Sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej	30 280	37 770	69 984	76 571	214 605	2%	
4.	Sprzęt informatyki i łączności	167 092	289 169	291 722	283 193	1 031 176	11%	
5.	Wypożyczenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy	82 756	114 017	100 788	75 401	372 962	4%	
6.	Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy	500 094	538 166	1 149 390	1 195 923	3 383 573	37%	45%
7.	Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych	109 324	118 616	249 804	260 956	738 700	8%	
Razem		1 389 611	1 922 888	3 075 973	2 798 225	9 186 697	100%	

Z przedstawionych danych wynika, że największe kwotowo przedsięwzięcia to wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy, na co planuje się przeznaczyć 37% środków Programu i inwestycje budowlane – 26%. Oba przedsięwzięcia mają kosztować ponad 5,7 mld zł, tj. 63% środków Programu. Istotne jest również to, że na część rzeczową Programu modernizacji przewidziano 55% środków całego Programu, a na wynagrodzenia – 45%.

Program jest realizowany przez Komendantów Głównych: Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej oraz przez Komendanta Służby Ochrony Państwa (do 31 stycznia 2018 r. – przez Szefa Biura Ochrony Rządu), a nadzór nad realizacją Programu sprawuje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Programem objęte są również jednostki ochrony przeciwpożarowej włączone do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego i jednostki ochotniczych straży pożarnych – realizujące zadania zlecone z zakresu ochrony przeciwpożarowej.

Zgodnie z ustawą Program jest finansowany ze środków budżetu państwa obejmujących łącznie wydatki ujęte w budżetach formacji oraz wydatki

ujmowane w rezerwach celowych w latach 2017–2020. Zgodnie z art. 1 ust. 4 ustawy, podmioty realizujące Program modernizacji, po uprzednim uzyskaniu zgody:

- Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji lub właściwego wojewody – w odniesieniu do środków budżetu państwa, których są dysponentami;
- ministra właściwego do spraw finansów publicznych – w odniesieniu do środków ujmowanych w rezerwie celowej, o której mowa w art. 4 ust. 2;

mają możliwość zaciągania zobowiązań do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego Programu.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153, dotyczących programów wieloletnich. Jednak Program modernizacji, jak to zostało zapisane w art. 1 ust. 3 ustawy, nie jest programem wieloletnim w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

W związku z utworzeniem, z dniem 1 lutego 2018 r., Służby Ochrony Państwa i przejęciem przez tę formację zadań Biura Ochrony Rządu, w dniu 14 września 2018 r. Marszałek Sejmu opublikował tekst jednolity ustawy modernizacyjnej⁸⁹, uwzględniający powyższe zmiany.

W dniu 22 listopada 2018 r. dokonano niewielkiej korekty Programu modernizacji, zwiększając wydatki Programu ogółem do kwoty 9 208 940 tys. zł, tj. o kwotę 22 243 tys. zł (o 0,2%). Zwiększono wyłącznie wydatki na uposażenia funkcjonariuszy.

W ustawach budżetowych na rok 2017 i na rok 2018, w częściach budżetu państwa: 42 – Sprawy wewnętrzne, 83 – Rezerwy celowe i 85 – Województwa, zostały ujęte dodatkowe środki finansowe na uposażenia funkcjonariuszy oraz wydatki relacjonowane do uposażeń ponad środki wynikające z ustawy modernizacyjnej, ustalone na podstawie liczby, tzw. etatów kalkulacyjnych funkcjonariuszy wg ich liczby w 2016 r.

W związku z potrzebami służb w latach 2017 i 2018 zwiększeniu uległa liczba etatów kalkulacyjnych funkcjonariuszy, łącznie o 2640, w tym w:

- 1) Policji – w 2017 r. o 1000 etatów, w wyniku czego na koniec 2018 r. liczba etatów kalkulacyjnych Policji wynosiła 103 370, w tym 103 309 liczba etatów w jednostkach organizacyjnych Policji;
- 2) Straży Granicznej – o 700 etatów, z tego w 2017 r. - o 300 i w 2018 r. - o 400, w wyniku czego na koniec 2018 r. liczba etatów kalkulacyjnych SG wynosiła 16 053;

„Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020”

Zmiany „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020”

⁸⁹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 września 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020” (Dz. U. poz. 1828).

- 3) Państwowej Straży Pożarnej – w 2018 r. o 490 etatów, w związku z czym liczba etatów kalkulacyjnych PSP wynosi 30 995;
- 4) Służbie Ochrony Państwa – o 450 etatów, z tego w 2018 r. o 165 i w 2019 r. – o 285 etatów. W 2019 r. liczba etatów kalkulacyjnych w SOP wyniesie 2660.

W związku z tym, że w ustawie o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020”, środki na realizację przedsięwzięcia pn. „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy” przez podwyższenie wielokrotności kwoty bazowej stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy (załącznik nr 7 do ustawy) o 0,22 zostały ustalone w oparciu o liczbę etatów funkcjonariuszy w 2016 r. – zaszła konieczność uaktualnienia wielkości środków na podwyżki od 1.01.2019 r. o dodatkowe 2640 etatów i tym samym dostosowania w tym zakresie ustawy modernizacyjnej na 2019 rok do ustawy budżetowej na rok 2019.

Zestawienia tabelaryczne dotyczące realizacji Programu modernizacji w latach 2017–2018

Tabela nr 1.

Wykonanie finansowe Programu modernizacji w latach 2017–2018 – w układzie formacji (w tys. zł)

Lp.	Służba	Wyszczególnienie przedsięwzięć	Wykonanie Programu modernizacji – 2017 r.				Wykonanie Programu modernizacji – 2018 r.				Łącznie 2017 – 2018
			wkład własny	rezerwa celowa cz. 83 poz. 69	z części 29 (z budżetu MON)	razem (4+5+6)	wkład własny	rezerwa celowa cz. 83 poz. 69	rezerwa celowa cz. 83 poz. 92 (środki MON)	razem (8+9+10)	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1.	Policja	Inwestycje budowlane	152 734	71 073		223 807	119 715	211 633		331 348	555 155
2.		Sprzęt transportowy			73 046	73 046	47 697		188 800	236 497	309 543
3.		Sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej			10 294	10 294	3 660		1 000	4 660	14 954
4.		Sprzęt informatyki i łączności			100 862	100 862	9 524		19 614	29 138	130 000
5.		Wypożyczenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy			47 838	47 838	38 747			38 747	86 585
6.		Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy	277 771	56 550		334 321	332 231	24 347		356 577	690 898
7.		Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych	65 120	22 696		87 816	85 775	6 137		91 912	179 728
8.		razem	495 625	150 319	232 040,0	877 984	637 349	242 116	209 414,3	1 088 879	1 966 863

Lp.	Służba	Wyszczególnienie przedsięwzięć	Wykonanie Programu modernizacji – 2017 r.				Wykonanie Programu modernizacji – 2018 r.				łącznie 2017 – 2018
			wkład własny	rezerwa celowa cz. 83 poz. 69	z części 29 (z budżetu MON)	razem (4+5+6)	wkład własny	rezerwa celowa cz.83 poz. 69	rezerwa celowa cz. 83 poz. 92 (środki MON)	razem (8+9+10)	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
9.	Straż Graniczna	Inwestycje budowlane	23 234			23 234	49 213	32 327		81 540	104 774
10.		Sprzęt transportowy	19 484			19 484	2 435		19 797	22 233	41 717
11.		Sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej	2 850			2 850	500		45 916	46 416	49 266
12.		Sprzęt informatyki i łączności	57 191			57 191	17 521		15 750	33 271	90 462
13.		Wypożyczenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy	17 313			17 313	10 348		2 581	12 929	30 242
14.		Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy	41 208	8 330		49 538	50 452	3 891		54 343	103 881
15.	Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych	9 442	3 036		12 478	12 573	1 068			13 641	26 119
16.		razem	170 722	11 366		182 088	143 042	37 286	84 044,8	264 373	446 461

Lp.	Służba	Wyszczególnienie przedsięwzięć	Wykonanie Programu modernizacji – 2017 r.				Wykonanie Programu modernizacji – 2018 r.				łącznie 2017 – 2018
			wkład własny	rezerwa celowa cz. 83 poz. 69	z części 29 (z budżetu MON)	razem (4+5+6)	wkład własny	rezerwa celowa cz. 83 poz. 69	rezerwa celowa cz. 83 poz. 92 (środki MON)	razem (8+9+10)	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
17.	Państwowa Straż Pożarna	Inwestycje budowlane	75 252			75 252	53 060	37 846		90 906	166 158
18.		Sprzęt transportowy	69 465			69 465	60 980		9 200	70 180	139 645
19.		Sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej	14 850			14 850	15 475		2 499	17 974	32 824
20.		Sprzęt informatyki i łączności	11 619			11 619	5 852		10 074	15 926	27 545
21.		Wypożyczenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy	15 668			15 668	14 539		20 551	35 090	50 758
22.		Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy	23 838	82 651		106 489	106 480	7 672		114 152	220 641
23.		Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych	1 831	4 813		6 644	6 642	535		7 177	13 821
24.		razem	212 523	87 464		299 987	263 028	46 053	42 324,0	351 405	651 392

Lp.	Służba	Wyszczególnienie przedsięwzięć	Wykonanie Programu modernizacji – 2017 r.				Wykonanie Programu modernizacji – 2018 r.				łącznie 2017 – 2018
			wkład własny	rezerwa celowa cz. 83 poz. 69	z części 29 (z budżetu MON)	razem (4+5+6)	wkład własny	rezerwa celowa cz.83 poz. 69	rezerwa celowa cz. 83 poz. 92 (środki MON)	razem (8+9+10)	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
25.	Biuro Ochrony Rządu	Inwestycje budowlane	5 240	3 210		8 450		13 105		13 105	21 555
26.		Sprzęt transportowy	6 140			6 140	1 544		2 145	3 689	9 829
27.		Sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej	30			30	5 929			5 929	5 959
28.		Sprzęt informatyki i łączności	198			198	1 498			1 498	1 696
29.		Wypożyczenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy	3 000			3 000	4 419			4 419	7 419
30.		Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy	6 118	1 032		7 150	7 250			7 250	14 400
31.	Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych		844	206		1 050	1 044	77		1 121	2 171
32.		razem	21 570	4 448		26 018	21 684	13 182	2 145,0	37 011	63 029
		Ogółem	900 440	253 597	232 040	1 386 077	1 065 103	338 637	337 928	1 741 669	3 127 746

Tabela nr 2.

Wykonanie finansowe Programu modernizacji w latach 2017–2018 - w układzie przedsięwzięć (w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie przedsięwzięć	Służba	Wykonanie Programu modernizacji – 2017 r.				Wykonanie Programu modernizacji – 2018 r.				Łącznie 2017 – 2018
			wkład własny	rezerwa celowa cz. 83 poz. 69	z części 29 (z budżetu MON)	razem (4+5+6)	wkład własny	rezerwa celowa cz. 83 poz. 69	rezerwa celowa cz. 83 poz. 92 (środki MON)	razem (8+9+10)	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1.	Inwestycje budowlane	Policja	152 734	71 073		223 807	119 715	211 633		331 348	555 155
		SG	23 234			23 234	49 213	32 327		81 540	104 774
		PSP	75 252			75 252	53 060	37 846		90 906	166 158
		BOR/SOP	5 240	3 210		8 450		13 105		13 105	21 555
		razem	256 460	74 283		330 743	221 988	294 911		516 899	847 642
2.	Sprzęt transportowy	Policja			73 046	73 046	47 697		188 800	236 497	309 543
		SG	19 484			19 484	2 435		19 797	22 233	41 717
		PSP	69 465			69 465	60 980		9 200	70 180	139 645
		BOR/SOP	6 140			6 140	1 544		2 145	3 689	9 829
		razem	95 089		73 046	168 135	112 656		219 943	332 599	500 734
3.	Sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej	Policja			10 294	10 294	3 660		1 000	4 660	14 954
		SG	2 850			2 850	500		45 916	46 416	49 266
		PSP	14 850			14 850	15 475		2 499	17 974	32 824
		BOR/SOP	30			30	5 929			5 929	5 959
		razem	17 730		10 294	28 024	25 564		49 415	74 979	103 003
4.	Sprzęt informatyki i łączności	Policja			100 862	100 862	9 524		19 614	29 138	130 000
		SG	57 191			57 191	17 521		15 750	33 271	90 462
		PSP	11 619			11 619	5 852		10 074	15 926	27 545
		BOR/SOP	198			198	1 498			1 498	1 696
		razem	69 008		100 862	169 870	34 395		45 438	79 833	249 703

Lp.	Wyszczególnienie przedsięwzięć	Służba	Wykonanie Programu modernizacji – 2017 r.					Wykonanie Programu modernizacji – 2018 r.				łącznie 2017 – 2018
			wkład własny	rezerwa celowa cz.83 poz. 69	z części 29 (z budżetu MON)	razem (4+5+6)	wkład własny	rezerwa celowa cz.83 poz. 69	rezerwa celowa cz. 83 poz. 92 (środki MON)	razem (8+9+10)		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
5.	Wypożyczenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy	Policja			47 838	47 838	38 747			38 747	86 585	
		SG	17 313			17 313	10 348		2 581	12 929	30 242	
		PSP	15 668			15 668	14 539		20 551	35 090	50 758	
		BOR/SOP	3 000			3 000	4 419			4 419	7 419	
		razem	35 981		47 838	83 819	68 053		23 132	91 185	175 004	
6.	Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy	Policja	277 771	56 550		334 321	332 231	24 347		356 577	690 898	
		SG	41 208	8 330		49 538	50 452	3 891		54 343	103 881	
		PSP	23 838	82 651		106 489	106 480	7 672		114 152	220 641	
		BOR/SOP	6 118	1 032		7 150	7 250			7 250	14 400	
		razem	348 935	148 563		497 498	496 413	35 910		532 322	1 029 820	
7.	Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych	Policja	65 120	22 696		87 816	85 775	6 137		91 912	179 728	
		SG	9 442	3 036		12 478	12 573	1 068		13 641	26 119	
		PSP	1 831	4 813		6 644	6 642	535		7 177	13 821	
		BOR/SOP	844	206		1 050	1 044	77		1 121	2 171	
		razem	77 237	30 751		107 988	106 034	7 817		113 851	221 839	
Ogółem			900 440	253 597	232 040	1 386 077	1 065 103	338 637	337 928	1 741 669	3 127 746	

Tabela nr 3.

Zatrudnienie w poszczególnych formacjach w latach 2017–2018 (I połowa)

Lp.	Wyszczególnienie			2016	2017	I poł. 2018	zmiana 2016–2018
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Zatrudnienie ogółem	funkcjonariusze	liczba faktycznie zatrudnionych	145 740	144 664	142 710	
2.			zmiana ilościowa		-1 076	-1 954	-3 030
3.			wsk. zmiany [%]		-0,7%	-1,4%	-2,1%
4.		pracownicy cywilni	liczba fakt. zatrudnionych	29 065	28 672	28 786	
5.			zmiana ilościowa		-393	114	-279
6.			wsk. zmiany [%]		-1,4%	0,4%	-1,0%
7.	Średnie zatrudnienie						
8.	Policja	funkcjonariusze	liczba fakt. zatrudnionych	99 044	98 020	96 398	
9.			zmiana ilościowa		-1 024	-1 622	-2 646
10.			wsk. zmiany [%]		-1,0%	-1,7%	-2,7%
11.		pracownicy cywilni	liczba fakt. zatrudnionych	23 623	23 402	23 400	
12.			zmiana ilościowa		-221	-3	-223
13.			wsk. zmiany [%]		-0,9%	0,0%	-0,9%
14.	Straż Graniczna	funkcjonariusze	liczba fakt. zatrudnionych	14 886	14 890	14 868	
15.			zmiana ilościowa		4	-22	-18
16.			wsk. zmiany [%]		0,0%	-0,1%	-0,1%
17.		pracownicy cywilni	liczba fakt. zatrudnionych	3 382	3 226	3 357	
18.			zmiana ilościowa		-156	131	-25
19.			wsk. zmiany [%]		-4,6%	4,1%	-0,7%
20.	Państwowa Straż Pożarna	funkcjonariusze	liczba fakt. zatrudnionych	29 852	29 786	29 503	
21.			zmiana ilościowa		-66	-283	-349
22.			wsk. zmiany [%]		-0,2%	-1,0%	-1,2%
23.		pracownicy cywilni	liczba fakt. zatrudnionych	1 772	1 760	1 755	
24.			zmiana ilościowa		-11	-5	-17
25.			wsk. zmiany [%]		-0,6%	-0,3%	-0,9%
26.	BOR/SOP	funkcjonariusze	liczba fakt. zatrudnionych	1 958	1 968	1 941	
27.			zmiana ilościowa		10	-27	-17
28.			wsk. zmiany [%]		0,5%	-1,4%	-0,9%
29.		pracownicy cywilni	liczba fakt. zatrudnionych	288	283	274	
30.			zmiana ilościowa		-5	-9	-14
31.			wsk. zmiany [%]		-1,7%	-3,2%	-4,9%

Tabela nr 4.

Wynagrodzenia w poszczególnych formacjach w latach 2017–2018 (I połowa) oraz ich relacja do średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (GN)

Lp.	Wyszczególnienie			2016	2017	I poł. 2018	zmiana 2016-2018 (I połowa)	
1	2	3	4	5	6	7	8	
1.	Średnie wynagrodzenie w GN ⁽¹⁾ (brutto) zmiana [zł]	zmiana [%]	zł	4 052,19	4 271,51	4 521,07		
2.			219,32	249,56	468,88			
3.			5,4%	5,8%	11,6%			
4.	Kwota bazowa dla żołnierzy i funkcjonariuszy ²⁾ wsk.do GN [%] ³ 37,6% zmiana wsk. [pp] ⁴		zł	1 523,29	1 523,29	1 523,29		
5.			35,7%	33,7%				
6.			-1,9 pp	-2,0 pp				
7.	Średnie wynagrodzenie w:							
8.	Policja	funkcjonariusze zmiana [zł] wsk.do GN [%] ³ zmiana wsk. [pp] ⁴	zł	4 276,00	4 528,00	4 655,00		
9.				252,00	127,00	379,00		
10.			105,5%	106,0%	103,0%	8,9%		
11.				0,5 pp	- 3,0 pp.	-2,7 pp		
12.		pracownicy cywilni zmiana [zł] wsk.do GN [%] ³ zmiana wsk. [pp] ⁴	zł	2 750,63	2 997,34	3 003,67		
13.				246,71	6,33	253,04		
14.			67,9%	70,2%	66,4%	9,2%		
15.				2,3 pp	- 3,7 pp.	-2,4 pp		
16.		Państwowa Straż Pożarna	funkcjonariusze zmiana [zł] wsk.do GN [%] ³ zmiana wsk. [pp] ⁴	zł	4 168,47	4 441,63	4 534,67	
17.					273,16	93,04	366,20	
18.				102,9%	104,0%	100,3%	8,8%	
19.				1,1 pp	- 3,7 pp.	-2,8 pp		
20.		pracownicy cywilni zmiana [zł] wsk.do GN [%] ³ zmiana wsk. [pp] ⁴	zł	3 109,37	3 419,61	3 350,66		
21.				310,24	-68,95	241,29		
22.			76,7%	80,1%	74,1%	7,8%		
23.				3,3 pp	- 5,9 pp.	-3,8 pp		

Lp.	Wyszczególnienie	2016	2017	I poł. 2018	zmiana 2016-2018 (I połowa)
24.	funkcjonariusze zmiana [zł] wsk.do GN [%] ³ zmiana wsk. [pp] ⁴	zł	4 693,29	4 801,22	
25.			107,93	373,50	
26.		109,3%	106,2%	8,4%	
27.		0,6 pp	-3,7 pp	-3,1 pp	
28.	pracownicy cywilni zmiana [zł] wsk.do GN [%] ³ zmiana wsk. [pp] ⁴	zł	3 007,00	3 000,78	
29.			-6,22	138,01	
30.		70,6%	66,4%	4,8%	
31.		-0,3 pp	-4,0 pp	-6,8 pp	
32.	funkcjonariusze zmiana [zł] wsk.do GN [%] ³ zmiana wsk. [pp] ⁴	zł	4 577,51	5 039,87	
33.			462,36	711,10	
34.		106,8%	111,5%	16,4%	
35.		0,3 pp	4,3 pp	4,9 pp	
36.	pracownicy cywilni zmiana [zł] wsk.do GN [%] ³ zmiana wsk. [pp] ⁴	zł	3 406,00	3 458,00	
37.			52,00	292,00	
38.		78,1%	76,5%	9,2%	
39.		1,6 pp	-3,3 pp	-2,3 pp	

1) Średnie wynagrodzenie w gospodarce narodowej w latach 2016-2017 wg GUS [http://swaid.stat.gov.pl/RynekPracy_dashboards/Raporty_predefiniowane/RAP_DBD_RPRA_14.aspx] oraz Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 sierpnia 2018 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2018 r. (M.P. poz. 764).

2) Kwoty bazowe stanowiące podstawę do określenia wynagrodzeń w roku budżetowym publikowane w ustawach budżetowych. Na rok 2018 – art. 9 ust. 1. pkt 2 lit. d ustawy budżetowej na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 291).

3) Wskaźnik uposażenia/wynagrodzenia: odniesienie do średniego wynagrodzenia w GN, wyrażone w %.

4) Zmiana wartościwzględnej uposażenia/wynagrodzenia: zmiana wynagrodzenia w relacji do zmiany średniego wynagrodzenia w GN, różnica wyrażona w punktach procentowych (pp).

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

[stan prawny na dzień 15.03.2019 r.]

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489).
2. Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020” (Dz. U. z 2018 r. poz. 1828, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2019 r. poz. 161, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. z 2019 r., poz. 147, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. z 2018 r. poz. 1313, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o szczególnych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2216, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2017 r. poz. 985, ze zm.) – *uchylona z dniem 1 lutego 2018 r. na mocy art. 391 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa.*
8. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 106, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 138m, ze zm.).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238, poz. 1579).
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2017 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. poz. 152) – *z dniem 1 maja 2018 r. zastąpione przez: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2018 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. poz. 814) – z dniem 1 lutego 2019 r. zastąpione przez: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. poz. 187).*

14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2017 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu (Dz. U. poz. 153) – *uchylone z dniem 1 lutego 2018 r. na mocy art. 391 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa.*
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2017 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie policjantów (Dz. U. poz. 154) – *z dniem 1 maja 2018 r. zastąpione przez: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2018 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie policjantów (Dz. U. poz. 813) – z dniem 1 lutego 2019 r. zastąpione przez: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie policjantów (Dz. U. poz. 186).*
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2017 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. poz. 157) – *z dniem 1 maja 2018 r. zastąpione przez: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2018 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. poz. 812) – z dniem 1 lutego 2019 r. zastąpione przez: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. poz. 185).*
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa (Dz. U. poz. 292) – *z dniem 2 czerwca 2018 r. zastąpione przez: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2018 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa (Dz. U. poz. 1051) – z dniem 1 lutego 2019 r. zastąpione przez: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa (Dz. U. poz. 188).*
18. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. poz. 97, ze zm.).
19. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz. U. z 2015 r. poz. 1236, ze zm.).
20. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 maja 2002 r. w sprawie stawek uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu (Dz. U. z 2014 r. poz. 315 ze zm.)

- utraciło moc z dniem 1 lutego 2019 r. na mocy art. 389 ust. 1 ustawy o Służbie Ochrony Państwa.
21. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 lutego 2008 r. w sprawie uposażenia zasadniczego oraz dodatków do uposażenia funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 897, ze zm.).
 22. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lutego 2008 r. w sprawie uposażenia strażaków Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 313, ze zm.).
 23. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 marca 2011 r. w sprawie utworzenia oddziałów Straży Granicznej (Dz. U. Nr 69, poz. 370, ze zm.).
 24. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 listopada 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. poz. 1793).
 25. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lutego 2018 r. w sprawie stawek uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa (Dz. U. poz. 323, ze zm.).
 26. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lutego 2018 r. w sprawie dodatku przyznawanego funkcjonariuszowi Służby Ochrony Państwa uzasadnionego szczególnymi kwalifikacjami, warunkami lub miejscem pełnienia służby (Dz. U. poz. 346, ze zm.).
 27. Decyzja Nr 10 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w częściach, których dysponentem jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. MSWiA, poz. 1, ze zm.).
 28. Zarządzenie Nr 5 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 lutego 2018 r. w sprawie nadania statutu Służbie Ochrony Państwa (Dz. Urz. MSWiA, poz. 7).
 29. Zarządzenie Nr 7 Komendanta Głównego Policji z dnia 26 maja 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad przyznawania i użytkowania sprzętu transportowego w Policji (Dz. Urz. KGP z 2017 r. poz. 65, ze zm.).
 30. Zarządzenie nr 13 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 sierpnia 2002 r. w sprawie określenia norm wyposażenia jednostek, komórek organizacyjnych Policji i policjantów oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i użytkowania (Dz. Urz. KGP Nr 11, poz. 70, ze zm.).
 31. Decyzja Nr 360 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 lipca 2005 r. w sprawie gospodarowania uzbrojeniem i sprzętem techniczno-bojowym w Policji (Dz. Urz. KGP Nr 13, poz. 85 ze zm.), *z dniem 1 grudnia 2018 r. zastąpione przez:* Zarządzenie Nr 53 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 września 2018 r. w sprawie gospodarowania uzbrojeniem i sprzętem techniczno-bojowym w Policji (Dz. Urz., poz. 101).
 32. Zarządzenie Nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania

- komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz. Urz. KGP z 2013 r. poz. 50, ze zm.).
33. Zarządzenie Nr 25 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 października 2014 r. w sprawie określenia norm wyposażenia jednostek i komórek organizacyjnych Policji oraz policjantów w sprzęt teleinformatyczny i telekomunikacyjny oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i użytkowania (Dz. Urz. KGP, poz. 70, ze zm.).
 34. Zarządzenie Nr 9 Komendanta Głównego Policji z dnia 5 maja 2015 r. w sprawie norm wyposażenia jednostek i komórek organizacyjnych Policji oraz policjantów w sprzęt transportowy (Dz. Urz. KGP, poz. 29, ze zm.).
 35. Zarządzenie Nr 17 Komendanta Głównego Policji z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych w Komendzie Głównej Policji (Dz. Urz. KGP, poz. 50, ze zm.).
 36. Zarządzenie Nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP poz. 13, ze zm.).
 37. Zarządzenie Nr 19 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie planowania strategicznego oraz systemu kontroli zarządczej w Policji (Dz. Urz. KGP, poz. 80, ze zm.).
 38. Wytyczne Nr 4 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie zaopatrywania jednostek organizacyjnych Policji w sprzęt, materiały i usługi (Dz. Urz. KGP poz. 19, ze zm.).
 39. Zarządzenie Nr 8 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie gospodarki transportowej w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej (Dz. Urz. KG PSP Nr 1, poz. 8, ze zm.) – *z dniem 5 marca 2019 r. zastąpione przez:* Zarządzenie Nr 3 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 29 stycznia 2019 r. w sprawie gospodarki transportowej w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej (Dz. Urz. KG PSP, poz. 5).
 40. Decyzja Nr 63 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 16 września 2016 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania „Regulaminu planowania i udzielania zamówień publicznych w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej” (Dz. Urz. KG PSP, poz. 21, ze zm.) – *z dniem 1 stycznia 2018 r. zastąpiona przez:* Decyzję Nr 60 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania „Regulaminu planowania i udzielania zamówień publicznych w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej” (Dz. Urz. KG PSP, poz. 18, ze zm.).
 41. Decyzja Nr 12 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 17 lutego 2017 r. w sprawie realizacji i monitorowania przedsięwzięć związanych z wdrażaniem w Państwowej Straży Pożarnej „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej,

ZAŁĄCZNIKI

Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017–2020” (Dz. Urz. KG PSP poz. 4, ze zm.).

- 42. Zarządzenie Nr 26 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 5 maja 2016 r. w sprawie norm należności uzbrojenia oraz norm wyposażenia specjalnego, a także warunków przyznawania i użytkowania uzbrojenia Straży Granicznej (Dz. Urz. KG SG, poz. 21, ze zm.).
- 43. Zarządzenie Nr 39 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 5 czerwca 2009 r. w sprawie norm należności wyposażenia specjalnego funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. Urz. KG SG, Nr 7, poz. 44, ze zm.).
- 44. Zarządzenie Nr 95 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 31 października 2014 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania mieniem będącym w zarządzie Straży Granicznej (Dz. Urz. KG SG, poz. 120, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Minister Finansów
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
11. Szef Kancelarii Prezydenta RP
12. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
13. Szef Kancelarii Sejmu
14. Szef Kancelarii Senatu
15. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
16. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
17. Komendant Główny Policji
18. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej
19. Komendant Główny Straży Granicznej
20. Komendant Służby Ochrony Państwa

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Minister
Spraw Wewnętrznych
i Administracji

DKiN-KKN-096-8-13/2019

Warszawa, dnia 2 lipca 2019 r.

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezisie

W nawiązaniu do pisma Najwyższej Izby Kontroli z dnia 18 czerwca 2019 r.¹ przekazującego Informację o wynikach kontroli pt. *Realizacja Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020*², na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*³ uprzejmie przedstawiam stanowisko do ww. dokumentu.

Odnosząc się do wniosku Izby sformułowanego na stronie 17 w pkt 1 ww. *Informacji* dotyczącego możliwie szybkiego podjęcia, w porozumieniu z komendantami podległych sobie formacji, realnych, systemowych i skutecznych działań w celu poprawy sytuacji kadrowej podległych służb, zarówno w odniesieniu do funkcjonariuszy, jak i pracowników cywilnych, uprzejmie informuję co następuje.

Pismem z dnia 27 czerwca 2018 r.⁴ poleciłem Komendantowi Głównemu Policji, Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej, Komendantowi Głównemu Straży Granicznej oraz Komendantowi Służby Ochrony Państwa podjęcie działań mających na celu jak największe zagospodarowanie stanu etatowego w podległych formacjach (załącznik Nr 1). Służby zostały zobowiązane do przesyłania comiesięcznych informacji kadrowych, które poddawane są systematycznej analizie. Celem gromadzenia wskazanych powyżej danych jest monitorowanie bieżącego stanu zatrudnienia, poziomu wakatów oraz liczby kandydatów rozpoczynających procedurę doborową, a także liczby przyjętych do służby

¹ KPB.430.004.2019, P19/001.

² Informacja o wynikach kontroli z 18 czerwca 2019 r. znak: KPB.430.009.2018, P/18/032.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489.

⁴ DPP-WSOPISG-0717-10/2018/AL

funkcjonariuszy. Obowiązkiem poszczególnych Komendantów jest natomiast bieżące monitorowanie czynników mających wpływ na zainteresowanie kandydatów przyjęciem do poszczególnych służb oraz powodujących odejścia ze służby w okresie służby przygotowawczej.

Ponadto, w ramach bieżącego nadzoru w analizowanym obszarze, w dniu 18 stycznia 2019 r.⁵ skierowałem do Komendanta Głównego Straży Granicznej pismo o przekazanie informacji na temat przyczyn utrzymującego się wysokiego poziomu wakatów w Straży Granicznej (7,45 % wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.), w tym:

- informacji na temat działań podejmowanych w celu promowania służby w Straży Granicznej oraz zachęcania do wstępowania w jej szeregi,
- oceny postępowania kwalifikacyjnego do służby w Straży Granicznej pod kątem skuteczności przeprowadzania poszczególnych jego etapów, ze szczególnym uwzględnieniem badania psychofizjologicznego (m.in. szczegółowy zakres badania, czas oczekiwania na jego przeprowadzenie, wskazanie miejsc gdzie odbywają się takie badania),
- danych o liczbie kandydatów przystępujących do postępowania kwalifikacyjnego, z podziałem na liczbę kandydatów niezaliczających poszczególnych jego etapów - za lata 2015 – 2018, ze wskazaniem ewentualnych trudności i problemów występujących w tym zakresie oraz zidentyfikowanych przyczyn braku pozytywnej klasyfikacji do służby.

W odpowiedzi z dnia 1 lutego 2019 r.⁶, Komendant Główny Straży Granicznej przedstawił informacje dotyczące m.in. przyczyn utrzymującego się wysokiego poziomu wakatów w Straży Granicznej, zainicjowanych działań mających na celu promowanie służby w tej formacji oraz ocenę postępowania kwalifikacyjnego do służby pod kątem skuteczności przeprowadzania poszczególnych jego etapów (załącznik Nr 2).

W dniu 26 kwietnia 2019 r.⁷ Dyrektor Departamentu Porządku Publicznego skierował pismo do Komendanta Głównego Policji o przekazanie oceny przyczyn wzrostu liczby wakatów w Policji w I kwartale br. oraz informacji o działaniach podejmowanych w celu zwiększenia poziomu zatrudnienia w Policji. W odpowiedzi z dnia 10 maja 2019 r.⁸ Komendant Główny Policji poinformował, że przedmiotowe zagadnienie zostało poddane szczegółowej analizie oraz prowadzony jest monitoring przyczyn odejść policjantów w trakcie służby przygotowawczej. Wskazano również jakie działania są podejmowane w celu zwiększenia poziomu zatrudnienia w Policji (załącznik Nr 3).

W związku z utrzymującą się trudną sytuacją kadrową, pismem z dnia 22 maja 2019 r.⁹ poleciłem Komendantom podległych służb przygotowanie programu naprawczego w celu zapewnienia optymalnego zatrudnienia gwarantującego sprawne i skuteczne wykonywanie zadań służbowych, w szczególności zaplanowania zdecydowanych i efektywnych działań mających na celu optymalne zagospodarowanie wakatów w poszczególnych służbach. Wskazałem, że program naprawczy powinien w szczególności zawierać:

- rzetelną diagnozę przyczyn utrzymującego się wysokiego poziomu wakatów,
- informację na temat dotychczasowych działań podejmowanych na rzecz zwiększenia zatrudnienia w służbach oraz ich skuteczności i efektywności,
- obszary wymagające interwencji oraz propozycje działań wraz z analizą ryzyka.

Ponadto zwróciłem się o ocenę postępowania kwalifikacyjnego do służby pod kątem skuteczności przeprowadzania poszczególnych jego etapów oraz przekazanie danych na temat liczby kandydatów

⁵ DPP-WSOPiSG-0748-1/2019

⁶ KG-KS-1-ePUAP-W-19

⁷ DPP-WSOPiSG-0748-1/2019/AL

⁸ Kds-2739/19

⁹ DPP-WSOPiSG-0748-1/2019

przystępujących do postępowania kwalifikacyjnego, z podziałem na liczbę kandydatów niezaliczających poszczególnych jego etapów, za lata 2015 – 2018 i pierwszy kwartał 2019 r., ze wskazaniem ewentualnych trudności i problemów występujących w tym zakresie oraz zidentyfikowanych przyczyn braku pozytywnej klasyfikacji do służby. W przypadku Służby Ochrony Państwa dodatkowo wskazałem, iż prowadzenie procesu naboru, na podstawie art. 70 ust. 1 ustawy *o Służbie Ochrony Państwa*¹⁰, funkcjonariuszy przechodzących z innych służb, w dłuższej perspektywie może mieć wyłącznie charakter uzupełniający i nie może stanowić podstawowego źródła przyjmowania do służby. W odniesieniu zaś do Komendy Głównej Policji poleciłem pilne zakończenie prac nad projektem rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 kwietnia 2012 r. *w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji*¹¹. Poleciłem również uwzględnienie w programie naprawczym kwestii uzupełnienia wakatów w Centralnym Biurze Śledczym Policji (załącznik Nr 4).

Aktualnie w MSWiA trwają prace analityczne mające na celu ocenę przekazanych programów naprawczych przez komendantów poszczególnych służb. Ponadto, w celu usprawnienia procedury kwalifikacyjnej kandydatów do służby w Straży Granicznej oraz zwiększenia jej efektywności, z jednoczesnym utrzymaniem dotychczasowego poziomu kryteriów doboru, procedowany jest projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 lutego 2006 r. *w sprawie prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Straży Granicznej*¹², a także trwa analiza opracowanego w Komendzie Głównej Policji projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 kwietnia 2012 r. *w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji*.

Informacje m.in. na temat poziomu zatrudnienia w Policji są przekazywane również do Rządowego Biura Monitorowania Projektów KPRM w ramach Programu Projektów Strategicznych w systemie MONALIZA.

Odnosząc się do wniosku Izby sformułowanego na stronie 17 w pkt 2 ww. *Informacji* dotyczącego pilnego wprowadzania mierników (progów satysfakcji) realizacji poszczególnych przedsięwzięć Programu na lata 2019-2020, uprzejmie informuję, że MSWiA dokona od 2019 r. zmian ww. mierników. Informacja z realizacji Programu za 2019 r. oraz ocena stopnia realizacji celu Programu za ten rok, jak również i za rok 2020 będzie dokonana z uwzględnieniem tych mierników. Ponadto zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. *o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020”*¹³ informacja końcowa z realizacji Programu w latach 2017-2020 będzie również dokonana z uwzględnieniem nowych mierników i tym samym mierniki te będą miały zastosowanie również do lat 2017 i 2018.

Odnosząc się do uwagi znajdującej się na stronie 16 ww. *Informacji* dotyczącej braku prowadzenia bieżącej analizy i nadzoru nad przebiegiem realizacji przez Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego (DOLiZK), który, zgodnie z regulaminem organizacyjnym MSWiA, odpowiedzialny był za prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra SWiA nad działalnością Państwowej Straży Pożarnej oraz nad funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, pragnę poinformować, że DOLiZK pismem z dnia 12 lutego 2019 r.¹⁴ wystąpił do Komendanta Głównego PSP z prośbą o systematyczne, kwartalne przekazywanie informacji odnośnie osiąganych efektów rzeczowych w ramach

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 828.

¹¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 432.

¹² Dz. U. z 2006 r. nr 23 poz. 175.

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1828 ze zm.

¹⁴ DOLiZK-OL-0740-3/2019

ZAŁĄCZNIKI

przedmiotowego *Programu* oraz każdorazowe informowanie o potencjalnych problemach z jego realizacją mogących skutkować nieosiągnięciem założonych efektów rzeczowych wraz z podaniem przyczyn zaistniałej sytuacji (załącznik Nr 5).

Z wyrazami szacunku


MINISTER SPRAW WNETRZNYCH
i ADMINISTRACJI
z up. Jarosław ZIELIŃSKI
Sekretarz Stanu

Załączniki:

- 1) pismo z dnia 27 czerwca 2018 r. znak: DPP-WSOPiSG-0717-10/2018/AL.,
- 2) pismo z dnia 18 stycznia 2019 r. znak: DPP-WSOPiSG-0748-1/2019, pismo z dnia 1 lutego 2019 r. znak: KG-KS-1-ePUAP-W-19,
- 3) pismo z dnia 26 kwietnia 2019 r. znak: DPP-WSOPiSG-0748-1/2019/AL., pismo z dnia 10 maja 2019 r. znak: Kds-2739/19,
- 4) pismo z dnia 22 maja 2019 r. znak: DPP-WSOPiSG-0748-1/2019,
- 5) pismo z dnia 12 lutego 2019 r. znak: DOLiZK-OL-0740-3/2019.



Ministerstwo
Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Jarosław Zieliński
Sekretarz Stanu

DPP-WSOPiSG-0717-10/2018/AL

Warszawa, dnia 27 czerwca 2018 r.

Pan nadinsp. Jarosław Szymczyk
Komendant Główny Policji

Pan gen. brygadier Leszek Suski
Komendant Państwowej Straży Pożarnej

Pan gen. bryg. SG Tomasz Praga
Komendant Główny Straży Granicznej

Pan gen. bryg. SOP Tomasz Miłkowski
Komendant Służby Ochrony Państwa

Szanowni Panowie Komendanci

W nawiązaniu do ustaleń z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych w dniu 5 czerwca 2018 r. oraz videokonferencji z udziałem Kierownictwa Policji poświęconej procesowi naboru do służby, polecam podjęcie zdecydowanych działań mających na celu jak największe zagospodarowanie stanu etatowego w podległych Panom Komendantom formacjach.

Podkreślam, że zapewnienie optymalnych warunków służby jest priorytetowym zadaniem Kierownictwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, które w tym celu podejmuje szereg działań ukierunkowanych zarówno na wzmocnienie systemu motywacyjnego funkcjonariuszy pozostających w służbie, jak również zainteresowanie młodych osób wyborem kariery zawodowej w służbach mundurowych resortu spraw wewnętrznych i administracji.

Z tych względów za niedopuszczalne uważam ograniczanie przyjęć kandydatów, którzy pozytywnie przeszli postępowanie kwalifikacyjne poprzez limitowanie liczby miejsc.

Polecam także bieżące monitorowanie czynników mających wpływ na zainteresowanie kandydatów przyjęciem do służby oraz powodujących odejścia

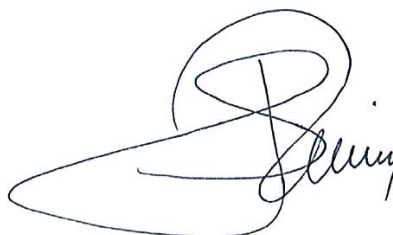
ZAŁĄCZNIKI

w okresie służby przygotowawczej, w szczególności na etapie szkolenia zawodowego podstawowego.

Podkreślenia wymaga, że celem polityki kadrowej powinno być zapewnienie możliwie najpełniejszej obsady w służbie. Sprawność i mobilność funkcjonowania formacji, bezpośrednio przekłada się bowiem na bezpieczeństwo obywateli Rzeczypospolitej Polskiej i ich zaufanie do funkcjonowania państwa.

Mając na uwadze powyższe proszę o przesyłanie comiesięcznych informacji kadrowych, najpóźniej do 15-go dnia każdego miesiąca za poprzedni miesiąc, zgodnie z załączoną tabelą, również w formie elektronicznej na adres poczty elektronicznej: dpp.koordinacja@mswia.gov.pl, a w odniesieniu do Państwowej Straży Pożarnej na adres dolizk@mswia.gov.pl

Z poważaniem



Załącznik: Tabela 1

Tabela 1

Nazwa formacji

dane za miesiąc i rok

Policja/Straż Graniczna/Służba Ochrony Państwa/Państwowa Straż Pożarna *	Stan etatowy*	Stan zatrudnienia*	Wakat*	Wakat* (procentowo)	Liczba osób rozpoczynających postępowanie kwalifikacyjne	Liczba osób przyjętych do służby*	Liczba funkcjonariuszy przyjętych na podstawie przeniesienia*	Liczba funkcjonariuszy zwolnionych ze służby*
Razem								

Załączniki

*Policja w rozbiu na KGP, KWP/KSP, WSPol, szkoły Policji, CLKP, CBŚP, BSWP, rezerwa etatowa KGP, dodatkowo stanowiska finansowane przez samorządy lokalne

Straż Graniczna w rozbiu na KGSG, Oddziały SG, Biuro Spraw Wewnętrznych SG, Ośrodki Szkolenia SG

SOP – łącznie

Państwowa Straż Pożarna – w rozbiu na KGPSP, komendy wojewódzkie, SGSP, pozostałe szkoły, CNBOP, Centralne Muzeum Pożarnictwa.

Podpis Komendanta / Zastępcy Komendanta formacji



Ministerstwo
Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Jarosław Zieliński

Sekretarz Stanu

DPP-WSOPiSG-0748-1/2019

Warszawa, dnia 18 stycznia 2019 r.

Pan gen. bryg. SG Tomasz Praga

Komendant Główny Straży Granicznej

Szanowny Panie Komendancie,

w nawiązaniu do polecenia skierowanego przeze mnie do Komendantów służb nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹ dotyczącego podejmowania zdecydowanych działań mających na celu jak największe zagospodarowanie stanu etatowego w podległych formacjach, proszę o przekazanie:

- informacji na temat przyczyn utrzymującego się wysokiego poziomu wakatów w Straży Granicznej (7,45 % wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.),
- informacji na temat działań podejmowanych w celu promowania służby w Straży Granicznej oraz zachęcania do wstępowania w jej szeregi,
- oceny postępowania kwalifikacyjnego do służby w Straży Granicznej pod kątem skuteczności przeprowadzania poszczególnych jego etapów, ze szczególnym uwzględnieniem badania psychofizjologicznego (m.in. szczegółowy zakres badania, czas oczekiwania na jego przeprowadzenie, wskazanie miejsc gdzie odbywają się takie badania),
- danych o liczbie kandydatów przystępujących do postępowania kwalifikacyjnego, z podziałem na liczbę kandydatów niezaliczających poszczególnych jego etapów - za lata 2015 – 2018, ze wskazaniem ewentualnych trudności i problemów występujących w tym zakresie oraz zidentyfikowanych przyczyn braku pozytywnej klasyfikacji do służby.

Proszę o przedstawienie stanowiska w terminie do dnia 1 lutego 2019 r.

Z wyrazami szacunku

¹ Pismo znak DPP-WSOPiSG-0748-3/2018 z dnia 27 czerwca 2018 r.



**KOMENDANT GŁÓWNY
STRAŻY GRANICZNEJ**

Warszawa, dnialutego 2019 r.

Egz. pojedynczy

Pan Jarosław ZIELIŃSKI

**SEKRETARZ STANU
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji**

Dotyczy: DPP-WSOPiSG-0748-1/2019

Szanowny Panie Ministrze,

w nawiązaniu do pisma Nr DPP-WSOPiSG-0748-1/2019 z dnia 18 stycznia 2019 roku poniżej przedstawiam informacje opracowane przez Biuro Kadr i Szkolenia Komendy Głównej Straży Granicznej dotyczące poszczególnych zagadnień:

1. Informacje na temat przyczyn utrzymującego się wysokiego poziomu wakatów w Straży Granicznej (7,45 % wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.).

Jedną z podstawowych przyczyn utrzymującego się poziomu wakatów w Straży Granicznej jest znaczny spadek zainteresowania kandydatów podjęciem służby w Straży Granicznej. O ile liczba podań w 2016 roku wynosiła - 7243, to w 2018 roku - 3477, co oznacza, że liczba osób na jedno miejsce w 2016 roku wyniosła 15 osób, a w 2018 roku - 6 osób. W 2018 roku z przewidywanych przyjęć do służby w Straży Granicznej na poziomie 646 przyjęto 466 osób, tj. o 180 mniej osób niż zakładano. Przy czym, pomimo spadku zainteresowania służbą w Straży Granicznej od 2015 roku udaje się utrzymać poziom przyjęć na podobnej wysokości (tj. około 460 osób rocznie).

Na utrzymującą się liczbę wakatów wpływa również zwiększająca się liczba zwolnień ze służby w Straży Granicznej (z 360 osób w 2016 roku do 503 w 2018 roku).

Problemy z rekrutacją do służby w Straży Granicznej wynikały z niskiej konkurencyjności oferty Straży Granicznej na rynku pracy i pomimo podejmowanych działań, o których mowa w punkcie 2, nie nastąpił wzrost przyjęć do służby w Straży Granicznej, pozwalający na zmniejszenie liczby wakatów.

Na obniżenie zainteresowania ofertą służby w Straży Granicznej wpływ mają:

- poprawa koniunktury gospodarczej kraju oraz związanego z tym spadku bezrobocia, co z kolei przekłada się na wzrost wynagrodzeń w sektorze prywatnym. Brak konkurencyjności zarobków oferowanych przez Straż Graniczną względem cywilnego

rynku pracy spowodował, że potencjalni kandydaci wybierali oferty pracy o podobnym lub wyższym wynagrodzeniu, ale obciążone mniejszą odpowiedzialnością za wykonywane obowiązki,

- poziom wynagrodzenia funkcjonariuszy, zwłaszcza w pierwszych latach drogi zawodowej (pomimo zagwarantowanych podwyżek wynagrodzeń od 01 stycznia 2019 roku), jest niższy od uposażenia funkcjonariuszy rozpoczynających służbę w części innych formacji mundurowych i wojsku,
- ograniczenia „przywilejów” służb mundurowych upatrywanych między innymi w preferencyjnych warunkach nabywania uprawnień emerytalnych,
- dyslokacja placówek Straży Granicznej, których zdecydowana większość umiejscowiona jest w znacznej odległości od większych miejscowości. Pełnienie służby w dużej odległości od miejsca zamieszkania (czas poświęcony na dojazdy, koszt dojazdów) stanowią jeden z elementów decydujących o rezygnacji z ofert służby w Straży Granicznej).

2. Działania podejmowane w celu promowania służby w Straży Granicznej oraz zachęcania do wstępowania w jej szeregi.

W celu promowania służby w Straży Granicznej oraz zachęcania do wstępowania w jej szeregi w Straży Granicznej prowadzi się zintensyfikowane działania polegające na pozyskaniu jak największej ilości kandydatów do służby, połączone równolegle z promowaniem służby w Straży Granicznej i kształtowaniem pozytywnego wizerunku formacji. Zwiększono ilość edycji II etapów postępowania kwalifikacyjnego zgodnie z potrzebami jednostek organizacyjnych SG, a także wprowadzono dodatkowe terminy naborów do służby w Straży Granicznej. Ponadto rozpoczęto prace nad wprowadzeniem aplikacji internetowej umożliwiającej kandydatom do służby w Straży Granicznej rejestrowanie drogą elektroniczną akcesu wstąpienia do służby przed złożeniem przez nich dokumentów.

W Komendzie Głównej Straży Granicznej opracowano również zalecenia dla jednostek organizacyjnych Straży Granicznej, które stały się podstawą do podjęcia m.in. następujących działań:

- umieszczanie informacji o prowadzonych naborach w prasie, telewizji, internecie, mediach społecznościowych,
- umożliwienie kandydatom składanie podań wraz z kompletem dokumentów w placówkach Straży Granicznej oraz w dogodnych terminach,
- prowadzenie cykli zajęć w klasach maturalnych poświęcone zapoznaniu uczniów z działalnością Straży Granicznej,
- zwiększenie udziału w targach pracy, dniach kariery na uczelniach wyższych w Powiatowych Urzędach Pracy w celu rozpowszechnienia oferty służby w Straży Granicznej,
- prowadzenie naboru do służby w Straży Granicznej w trybie ciągłym,
- zmodyfikowano strony internetowe Oddziałów Straży Granicznej, w sposób przejrzysty zamieszczono niezbędne informacje dotyczące prowadzonego naboru wraz z aktualnymi nr telefonów do Sekcji Organizacji i Naboru,

- organizowanie tzw. „Dni otwartych PSG” – w celu ukazania specyfiki służby w placówkach Straży Granicznej zarówno w przejściu drogowym jak i w czasie wykonywania służby w ochronie granicy RP,
- przygotowano broszury informacyjne promujące służbę w Straży Granicznej,
- uściślono współpracę z komisjami lekarskimi, dzięki której orzeczenia kandydatów do służby w Straży Granicznej wydawane są niezwłocznie, co przyspiesza podjęcie decyzji w zakresie przyjęcia do służby,
- wystawianie w miarę możliwości stoisk promujących Straż Graniczną w trakcie uroczystości z udziałem Straży Granicznej,
- wprowadzono możliwość odbywania praktyk studenckich dla chętnych, w trakcie którego studenci zapoznawani są również ze specyfiką służby w Straży Granicznej oraz procesem kwalifikacyjnym.

Niezależnie od wymienionych działań, w celu usprawnienia procedury kwalifikacyjnej kandydatów do służby w Straży Granicznej oraz zwiększenia jej efektywności, z jednoczesnym utrzymaniem dotychczasowego poziomu kryteriów doboru przyszłych funkcjonariuszy przygotowano projekt zmiany obowiązujących przepisów regulujących procedurę kwalifikacyjną do służby w Straży Granicznej (rozporządzenie zmieniające rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 lutego 2006 r. w sprawie przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Straży Granicznej).

Projekt zakłada wprowadzenie do wzmiankowanego rozporządzenia opisanych poniżej zmian:

- Wyłączenie z pierwszego etapu postępowania kwalifikacyjnego czynności związanych z przeprowadzaniem badania psychofizjologicznego i wprowadzenie reguły, że wzmiankowane badanie przeprowadzane jest nie wcześniej niż po uzyskaniu przez kandydata pozytywnej opinii z badania psychologicznego i nie później niż przed skierowaniem go do komisji lekarskiej w celu ustalenia zdolności fizycznej i psychicznej kandydata do służby w SG.
- Umożliwienie przeprowadzenia drugiego etapu postępowania kwalifikacyjnego także w jednostce organizacyjnej SG innej niż ośrodek szkolenia Straży Granicznej. W konsekwencji kandydat do służby w SG będzie mógł realizować czynności w ramach drugiego etapu postępowania kwalifikacyjnego w odległości bliższej jego miejsca zamieszkania przy zachowaniu dotychczas obowiązujących w tym zakresie standardów kwalifikacyjnych.
- Wprowadzenie możliwości składania dokumentów aplikacyjnych przez kandydatów do służby w SG dodatkowo w placówce lub dywizjonie SG.
- Doprecyzowanie zakresu prowadzonej w ramach pierwszego etapu postępowania, wstępnej rozmowy kwalifikacyjnej, o sprawdzenie preferencji wyszczególnionych w ogłoszeniu o istniejących potrzebach w zakresie przyjęć do służby, jak również stopnia motywacji do podjęcia służby z uwzględnieniem między innymi poziomu wiedzy o Straży Granicznej.

- Wprowadzenie usprawnienia polegającego na możliwości kontaktu z kandydatami w trakcie prowadzonej procedury rekrutacyjnej również przy użyciu poczty elektronicznej.
 - Umożliwienie kandydatowi, dopuszczonemu do drugiego etapu postępowania kwalifikacyjnego, przystąpienia do testu sprawności fizycznej przeprowadzanego w ramach wymienionego etapu w jednostce organizacyjnej Straży Granicznej, do której stara się o przyjęcie do służby.
 - Dopuszczenie możliwości uzyskiwania przez kandydatów zaliczenia testu ze znajomości języka obcego i przyznawania 6 punktów na podstawie złożonych w toku pierwszego etapu postępowania kwalifikacyjnego dokumentów potwierdzających znajomość tego języka.
3. Ocena postępowania kwalifikacyjnego do służby w Straży Granicznej pod kątem skuteczności przeprowadzania poszczególnych jego etapów, ze szczególnym uwzględnieniem badania psychofizjologicznego (m.in. szczegółowy zakres badania, czas oczekiwania na jego przeprowadzenia, wskazanie miejsc gdzie odbywają się takie badania).

Ze względu na charakter formacji, rodzaj realizowanych przez nią zadań oraz przysługujące jej uprawnienia, kandydatom do służby stawiane są określone wymagania. Z tych też powodów obowiązuje szczególny tryb rekrutacji do służby w Straży Granicznej, którego poszczególne elementy mają na celu ograniczenie do minimum ryzyko związane z przyjęciem nowych funkcjonariuszy, którzy z uwagi na swoje nałogi, skłonności czy przeszłość nie mieszczą się w grupie osób posiadających „nieposzlakowaną opinię”. Dodatkowo, w wielu przypadkach motywacje lub też uwarunkowania psychiczne kandydatów nie dają wystarczającej rękojmi prawidłowego pełnienia służby. Proces naboru do służby w Straży Granicznej został ukształtowany w sposób gwarantujący zachowanie jego otwartości i konkurencyjności, zapewnia jednocześnie pełną transparentność i weryfikowalność wszystkich zachodzących w toku naboru przesłanek i podejmowanych na ich podstawie decyzji. Każda z poszczególnych części etapu postępowania kwalifikacyjnego spełnia określoną rolę i została wypracowana w celu zagwarantowania, iż do służby w Straży Granicznej przyjmowani są kandydaci posiadający określone predyspozycje i umiejętności. Powyższe potwierdza pozytywna ocena kontroli nt. *„Nabór, postępowania kwalifikacyjne i szkolenie nowo przyjętych funkcjonariuszy ABW, CBA, Policji i Straży Granicznej”* przeprowadzonej w 2012 roku przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Poszczególne elementy procedury kwalifikacyjnej zostały omówione w kolejności ich procedowania:

1) Przegląd i sprawdzenie kompletności dokumentów złożonych przez kandydata - pozwala wstępnie określić przydatność do służby w Straży Granicznej, a następnie ocenić spełnienie przez kandydata wymogów określonych w ustawie. Umożliwia przerwanie procedury na początkowym jej etapie wobec osób, które z przyczyn obiektywnych nie mogą zostać przyjęte do służby w Straży Granicznej. Szczegóły omówiono w punkcie 4.

2) Wstępna rozmowa kwalifikacyjna - ma na celu ocenę umiejętności autoprezentacji, poprawności w formułowaniu myśli, umiejętności nawiązywania kontaktu, poziomu elokwencji, a także poznania zainteresowań kandydata, zakresu kwalifikacji zawodowych i posiadanej wiedzy o Straży Granicznej oraz motywacji do podjęcia służby. W skład zespołu ją przeprowadzającego wchodzi m.in. osoby przeszkolone w ośrodkach szkolenia na specjalnie dedykowanych, specjalistycznych kursach z zakresu przeprowadzania wstępnych rozmów kwalifikacyjnych, dysponujące umiejętnościami ich prowadzenia (stosowania technik rekrutacyjnych). Każdorazowo we wstępnych rozmowach kwalifikacyjnych uczestniczą przedstawiciele różnych komórek, w tym ds. granicznych, ds. cudzoziemców, lub operacyjno – śledczej, jak również przedstawiciele placówki Straży Granicznej lub dywizjonu Straży Granicznej, tj. osoby bezpośrednio znające aktualne warunki służby, w której nowoprzyjęci będą wykonywać obowiązki służbowe.

3) Badanie psychologiczne - ma na celu ocenę między innymi jego predyspozycji intelektualnych i osobowościowych do pełnienia służby w Straży Granicznej. 01 stycznia 2017 r. weszła w życie decyzja nr 259 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 12 października 2016 r. zmieniająca decyzję w sprawie prowadzenia badań psychologicznych kandydatów do służby w Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG poz. 96), która wprowadziła nowy profil wymagań psychologicznych kandydatów do służby w Straży Granicznej. Aktualnie obowiązujący profil wymagań psychologicznych kandydatów do służby w Straży Granicznej jest, zgodnie z założeniami instrukcji, bardziej sprawdzalny w przeprowadzanych badaniach psychologicznych kandydatów do służby w Straży Granicznej. Od wprowadzenia nowego profilu wskaźnik ten jest na ponad 90 % poziomie. Może to oznaczać, że mierniki zawarte w instrukcji do profilu są rzeczywiście kluczowe z punktu widzenia predyspozycji psychicznych kandydata do służby.

4) Badanie psychofizjologiczne – którego celem jest:

- weryfikacja danych uzyskanych od kandydata w toku prowadzonego wobec niego postępowania kwalifikacyjnego do służby w Straży Granicznej,
- ustalenie stopnia jego szczerości w prezentowaniu siebie jako kandydata do służby w Straży Granicznej, tj. ujawnienie istotnych danych, jakie osoba świadomie pominęła w poprzednich elementach pierwszego etapu postępowania kwalifikacyjnego (przy wypełnianiu kwestionariusza osobowego, wstępnej rozmowy kwalifikacyjnej lub badania psychologicznego),
- poszerzenie wiedzy o kandydacie do służby w Straży Granicznej mającą znaczenie dla oceny wymogu posiadania przez niego nieposzlakowanej opinii.

Główna zaleta badania psychofizjologicznego, jako badania przedzatrudnieniowego polega na tym, że dostarcza ono materiał wzbogacający inne elementy procedury selekcji i naboru. Można je określić również mianem sprawnego narzędzia prewencyjnego, gdyż eliminuje pokusy ewentualnego wejścia na drogę przestępstwa. Badania te wspomagają wyeliminowanie osób nie potrafiących oprzeć się pokusie przyjęcia korzyści materialnych oraz osób starających się o przyjęcie do służby w celu innym niż deklarują (np. działając na zlecenie środowiska przestępczego czy innych służb). Ponadto pozwalają ustalić czy istnieją inne przesłanki mogące eliminować osobę lub stawiać ją w niekorzystnym świetle jako kandydata do służby w Straży

Granicznej. Niejednokrotnie, dzięki temu badaniu zyskuje się dodatkowy, bardzo istotny materiał, który pozwala np. odkryć w biografii kandydata wcześniej pominięte przez niego informacje, istotne dla oceny kandydata, ale także możliwość ukierunkowania innych czynności wchodzących w zakres rekrutacji, dzięki czemu decyzja o odrzuceniu lub o przyjęciu do służby takiej osoby jest lepiej uzasadniona. Wynik tego badania jest jednym z wielu źródeł informacji o kandydacie. Negatywny wynik badania psychofizjologicznego stanowi obligatoryjny powód do odstąpienia od dalszego postępowania. Oceny ekspertów dyskwalifikujące kandydatów formułowane są jedynie w sytuacji uzyskania w trakcie badania informacji, które w sposób jednoznaczny podważają celowość przyjęcia danej osoby do służby, z uwagi w szczególności na:

- zażywanie w dużych ilościach narkotyków, bądź zażywanie ich w okresie bezpośrednio poprzedzającym prowadzenie rekrutacji,
- nadużywanie alkoholu,
- uzależnienie od hazardu,
- wręczenie lub przyjmowanie łapówki,
- rozprowadzanie narkotyków,
- utrzymywanie bliskich kontaktów ze środowiskiem przestępczym,
- dokonywanie czynu wyczerpującego znamiona przestępstw,
- dokonywanie przemytu przez granicę różnego rodzaju artykułów (alkohol, papierosy, paliwo itp.),
- przerabianie lub podrabianie dokumentów,
- prowadzone obecnie lub prowadzone w przeszłości postępowanie karne,
- posiadanie nielegalnie broni,
- nieszczerłość w prezentowaniu siebie jako kandydata do służby.

Przy tym informacje o przesłankach uzasadniających negatywny wynik badania umieszczane są każdorazowo przez eksperta prowadzącego badanie w sprawozdaniu z badania psychofizjologicznego.

Natomiast w przypadku, gdy w ocenie eksperta przeprowadzającego badanie istniały przesłanki do uznania, że osoba badania była szczerą a ujawnione okoliczności z uwagi na ich charakter, treść lub zakres nie stanowią wystarczającej podstawy do wydania oceny o kandydacie, taką ocenę uznania czy kandydat spełnia wymogi do służby w Straży Granicznej pozostawia się komendantowi jednostki organizacyjnej Straży Granicznej, do której ubiega się kandydat do służby. Są to między innymi następujące informacje:

- systematycznie jest rutynowo spisywany przez Policję,
- systematycznie przekracza granicę, przewożąc towary bez akcyzy w ilościach niewiele przekraczających dozwoloną normę,
- systematycznie korzysta z porad psychiatry,
- systematycznie korzysta z porad psychologa,
- uczestniczyła w zakupie niewielkiej ilości narkotyków,
- korzysta ze zwolnień lekarskich, w celu załatwienia spraw prywatnych,
- zgłosiła wypadek, któremu uległa w czasie służby/pracy, po którym komisja lekarska orzekła uszczerbek na zdrowiu, gdy faktycznie osoba ta dostała urazu poza służbą/pracą,

- pojedyncze przypadku podpisywania się na mało znaczących dokumentach za inne osoby.

W każdym przypadku gdy podczas badania psychofizjologicznego u kandydata występują niejednoznaczne reakcje fizjologiczne uniemożliwiające jednoznaczną ocenę, kandydat poddany jest badaniu powtórnemu. W celu wyeliminowania subiektywizmu eksperta, badanie powtórne prowadzi inny ekspert, niż ten który prowadził poprzednie badanie.

W badaniach psychofizjologicznych nie zadaje się pytań o charakterze intymnym, dotyczących przekonań politycznych i światopoglądowych.

Badania psychofizjologiczne przeprowadzane są w czterech pracowniach Wydziału Badań i Ocen Kadrowych Biura kadr i Szkolenia Komendy Głównej Straży Granicznej. W sytuacjach, gdy przemawiają za tym względy organizacyjne, a w szczególności liczba osób badanych, badania te przeprowadzane są w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej.

Średni czas oczekiwania kandydata do służby w Straży Granicznej na badanie psychofizjologiczne wynosi aktualnie około 79 dni.

Obecnie badania psychofizjologiczne w Straży Granicznej prowadzi czterech ekspertów. Ważnym podkreślenia jest, że w 2017 r. badania psychofizjologiczne prowadziło sześciu ekspertów, natomiast w 2018 r. ich liczba zmniejszyła się o dwóch ekspertów (jeden odszedł z pracy w marcu a drugi ze służby w Straży Granicznej w czerwcu 2018 roku). Pomimo zmniejszonej liczby personelu, w 2018 r. przeprowadzono więcej o 50 badań psychofizjologicznych aniżeli w 2017 r.

W wyniku podsumowania 2018 r. pod kątem liczby zrealizowanych badań psychofizjologicznych w Straży Granicznej okazało się, że w 2018 roku przeprowadzono łącznie 1408 badań, w tym:

- 1) 1165 badań kandydatów do służby,
- 2) 168 badania funkcjonariuszy wytypowanych na kurs oficerski,
- 3) 42 badania funkcjonariuszy wytypowanych na określone stanowiska,
- 4) 33 badania funkcjonariuszy do służby w Biurze Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej.

Dla porównania w 2017 roku przeprowadzono w sumie 1358 badań, w tym:

- 1) 1098 badań kandydatów do służby,
- 2) 130 badań funkcjonariuszy wytypowanych na kurs oficerski,
- 3) 102 badania funkcjonariuszy wytypowanych na określone stanowiska,
- 5) 28 badania funkcjonariuszy do służby w Biurze Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej.

Mając na uwadze konieczność wzmocnienia personelu do prowadzenia badań psychofizjologicznych, Wydział Badań i Ocen Kadrowych pozyskał dodatkowo dwóch funkcjonariuszy SG, którzy są w trakcie szkolenia specjalistycznego. Przewidywany termin zakończenia ich szkolenia to początek trzeciego kwartału br. Również obecnie trwa kolejny nabór wewnętrzny ukierunkowany na pozyskanie dwóch kandydatów do szkolenia w zakresie badań psychofizjologicznych. Należy podkreślić, że wyszkolenie kandydata na eksperta badań psychofizjologicznych jest procesem długotrwałym. Zgodnie z Programem szkolenia specjalistycznego „Ekspert badań psychofizjologicznych”, szkolenie to realizowane jest przez 12 miesięcy i podzielone jest na 2 etapy. Etap I - Szkolenie wstępne realizowane jest w okresie

5 miesięcy w Centrum Szkolenia Straży Granicznej. Na realizację tego etapu przypada 528 jednostek dydaktycznych. Etap I kończy się oceną umiejętności słuchacza i decyzją o ewentualnym zakwalifikowaniu go do następnego etapu szkolenia. Etap II - Ćwiczenia praktyczne polegają na przeprowadzeniu 20 badań psychofizjologicznych pod nadzorem eksperta, a następnie 100 badań samodzielnie z doraźnym udziałem eksperta.

5) Każdorazowo przed przystąpieniem do II etapu postępowania kwalifikacyjnego kandydat musi uzyskać pozytywną opinię Biura Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej.

6) II etap postępowania kwalifikacyjnego - przeprowadzony jest przez Komisję powoływaną przez Komendanta Głównego SG, który do składu komisji wyznacza funkcjonariuszy posiadających wieloletni staż służby i doświadczenie zawodowe zdobyte na różnych stanowiskach. Przyjęty dobór członków Komisji, którzy reprezentują różne środowiska zawodowe oraz posiadają obszerny zasób wiedzy merytorycznej, jak również ustalony okres działalności komisji jest rozwiązaniem sprawdzonym. Sposób działania komisji określony w regulaminie jej pracy potwierdza stosowanie zobiektywizowanej oceny i weryfikacji kandydatów oraz zyskuje akceptację osób aktywnie zaangażowanych w niezakłócony i efektywny przebieg całego procesu rekrutacji.

Jednakże w celu uelastycznienia pod względem dostępności i częstotliwości II etapów postępowania kwalifikacyjnego podjęto działania mające na celu zmianę przepisów, o których mowa w punkcie 2, poprzez umożliwienie:

- przeprowadzenia drugiego etapu postępowania kwalifikacyjnego w jednostce organizacyjnej SG innej niż ośrodek szkolenia Straży Granicznej,
- kandydatowi dopuszczonemu do drugiego etapu postępowania kwalifikacyjnego przystąpienia do testu sprawności fizycznej w jednostce organizacyjnej Straży Granicznej, do której stara się o przyjęcie do służby,
- uzyskiwania przez kandydatów zaliczenia testu ze znajomości języka obcego i przyznawania 6 punktów na podstawie złożonych w toku pierwszego etapu postępowania kwalifikacyjnego dokumentów potwierdzających znajomość tego języka.

7) Ustalenie zdolności fizycznej i psychicznej kandydata do służby przez właściwą komisję lekarską podległą MSWiA - (ten etap naboru przebiega poza strukturami Straży Granicznej). Dotychczas nie stwierdzono utrudnień, bądź też problemów mających wpływ na przebieg procedury rekrutacyjnej związanej z ustaleniem zdolności fizycznej i psychicznej kandydatów do służby w SG.

Dostrzegając problem spadku zainteresowania służbą w Straży Granicznej podjęto szereg działań, wymienionych w punkcie 2 niniejszego pisma, które co do zasady nie zmieniają wypracowanego i sprawdzonego trybu naboru, a jedynie dostosowują go do pojawiających się potrzeb i oczekiwań w tym zakresie.

4. Dane o liczbie kandydatów przystępujących do postępowania kwalifikacyjnego, z podziałem na liczbę kandydatów niezaliczających poszczególnych jego etapów – za lata 2015 -2018, ze wskazaniem ewentualnych trudności i problemów występujących w tym zakresie oraz zidentyfikowanych przyczyn braku pozytywnej klasyfikacji do służby.

ROK	Liczba rozpoczętych postępowań	W tym liczba postępowań kwalifikacyjnych			Liczba zakończonych negatywnie postępowań kwalifikacyjnych z powodu:						
		zakończonych pozytywnie	będących w toku (na koniec roku kalendarzowego)	zakończonych negatywnie	Weryfikacja dokumentów	Wstępna rozmowa kwalifikacyjna	Psycholog	Poligraf	II etap	Konacja lekarska	Inne (np.: BSW, Pośw. Berp. Rezygnacja kandydata *)
2015	5307	331	4	4972	1498	1539	952	333	27	20	603
Odsetek kandydatów negatywnie kończących postępowanie kwalifikacyjne z powodu:					30,13%	30,95%	19,15%	6,70%	0,54%	0,40%	12,13%
2016	7243	445	287	6511	2671	1677	1255	362	29	18	499
Odsetek kandydatów negatywnie kończących postępowanie kwalifikacyjne z powodu:					41,02%	25,76%	19,28%	5,56%	0,45%	0,28%	7,66%
2017	4238	130	557	3551	1328	937	774	175	12	6	319
Odsetek kandydatów negatywnie kończących postępowanie kwalifikacyjne z powodu:					37,40%	26,39%	21,80%	4,93%	0,34%	0,17%	8,98%
2018	3477	185	818	2474	479	421	954	240	20	4	356
Odsetek kandydatów negatywnie kończących postępowanie kwalifikacyjne z powodu:					19,36%	17,02%	38,56%	9,70%	0,81%	0,16%	14,39%

W latach 2015 - 2017 największy odsetek kandydatów negatywnie kończących postępowanie kwalifikacyjne (w grupie wszystkich negatywnych wyników) notowano na początkowej fazie postępowania kwalifikacyjnego, w kolejności wymienionej poniżej:

1. wstępna rozmowa kwalifikacyjna,
2. weryfikacja dokumentów weryfikacja dokumentów,
3. psycholog.

W roku 2018 newralgicznym elementem procedury stało się badanie psychologiczne – 38,56 % odpadających kandydatów, przy negatywnych wynikach:

- weryfikacja dokumentów – 19,36%,
- wstępna rozmowa kwalifikacyjna – 17,02%.

Do najczęstszych przyczyn przerwania postępowania kwalifikacyjnego prowadzonego wobec kandydatów do służby w Straży Granicznej w związku z negatywną weryfikacją dokumentów należało:

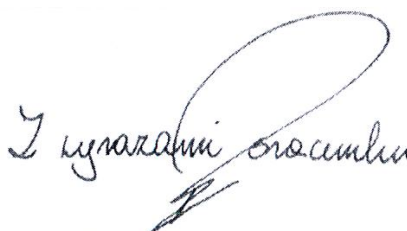
- zażywanie narkotyków i środków psychotropowych w czasie prowadzonego postępowania kwalifikacyjnego, lub na krótko przed nim,
- posiadanie tatuaży umieszczonych na odsłoniętych częściach ciała,

- zamieszczanie nieprawdziwych danych oraz niepełnych danych lub ich zatajenie w treści kwestionariusza osobowego,
- prowadzenie pojazdu mechanicznego pod wpływem alkoholu,
- przekroczenie 35 – go roku życia,
- niskie kwalifikacje lub brak kwalifikacji oraz doświadczenia zawodowego przydatnego do służby w SG,
- karalność (brak nieposzlakowanej opinii),
- podwójne obywatelstwo.

Głównymi powodami przerwania postępowania kwalifikacyjnego prowadzonego wobec kandydatów do służby w Straży Granicznej po wstępnej rozmowie kwalifikacyjnej były:

- nisko oceniona autoprezentacja,
- brak poprawności w formułowaniu myśli,
- niskie kwalifikacje lub brak kwalifikacji oraz doświadczenia zawodowego przydatnego do pełnienia służby w Straży Granicznej,
- brak umiejętności nawiązywania kontaktu,
- słaba motywacja do podjęcia służby w Straży Granicznej.

Kolejnym z elementów pierwszego etapu postępowania kwalifikacyjnego, który sprawia trudności kandydatom w przyjęciu do służby w Straży Granicznej jest badanie psychologiczne. Celem badania psychologicznego jest określenie predyspozycji intelektualnych i osobowościowych kandydata, poprzez zastosowanie przez psychologa prowadzącego badanie odpowiednich metod i technik a następnie porównania otrzymanych wyników z obowiązującym w Straży Granicznej profilem wymagań psychologicznych kandydata do służby w Straży Granicznej. Badanie psychologiczne obejmuje ustalenie u kandydata stopnia dojrzałości społecznej, dojrzałości emocjonalnej i zdolności intelektualnych.


gen. bryg. SG Tomasz PRAGA



Ministerstwo
Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Departament Porządku Publicznego

DPP-WSOPiSG-0748-1/2019/AL

Warszawa, dnia 26 kwietnia 2019 r.

Pan

gen. insp. Jarosław Szymczyk

Komendant Główny Policji

Szanowny Panie Komendancie,

w nawiązaniu do polecenia Pana Jarosława Zielińskiego – Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji¹ dotyczącego podejmowania zdecydowanych działań mających na celu jak największe zagospodarowanie stanu etatowego w podległych formacjach, uprzejmie proszę Pana Komendanta o przekazanie oceny przyczyn wzrostu liczby wakatów w Policji w I kwartale br. oraz informacji o działaniach podejmowanych w celu zwiększenia poziomu zatrudnienia w Policji.

Uprzejmie proszę o przesłanie odpowiedzi w terminie do dnia 9 maja 2019 r.

Z poważaniem,

Mariusz Cichomski, Dyrektor

¹ Pismo znak DPP-WSOPiSG-0748-3/2018 z dnia 27 czerwca 2018 r.



KOMENDA GŁÓWNA POLICJI

Biuro Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej

ul. Puławska 148/150; 02-624 Warszawa; tel. 22 60 14228 fax 22 60 13475
biurokadr@policja.gov.pl

Warszawa, dnia 10 maja 2019 r.

L.dz. Kds- 9438 /19

Pan Mariusz Cichomski

**Dyrektor
Departamentu Porządku
Publicznego MSWiA**

[Signature]

Odpowiadając na pismo l.dz. DPP-WSOPiSG-0748-1/2019/AL z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie dokonania oceny przyczyn wzrostu liczby wakatów w Policji w I kwartale br. oraz informacji o działaniach podejmowanych w celu zwiększenia poziomu zatrudniania w Policji uprzejmie informuję, że przedmiotowe zagadnienia poddano szczegółowej analizie w odniesieniu do lat ubiegłych, w tym w szczególności do I kwartału 2018 r.

Przedstawiona poniższej analiza została opracowana na podstawie m.in. danych wynikających z *Meldunku o stanie kadr w Policji* (zw. dalej Meldunkiem), informacji zgromadzonych w *Systemie Wspomagania Obsługi Policji* (zw. dalej SWOP) oraz danych przesłanych przez komendy wojewódzkie (Stołeczną) Policji i Biuro Komunikacji Społecznej KGP.

Na wstępie należy zaznaczyć, że w I kwartale br. ze służby w Policji zostało zwolnionych 2248 policjantów, co w porównaniu do I kwartału 2018 r., w którym odnotowano 1736 zwolnień, stanowiło wzrost o 29,49%. Istotnym jest, że liczba zwolnień policjantów, którzy nie posiadali 15 lat służby w Policji pozostawała w porównywalnych okresach I kwartału 2018 r. i 2019 r. na tym samym poziomie, tj. ze służby odeszło odpowiednio 408 i 411 policjantów. W liczbach tych mieszczą się również zwolnienia policjantów będących w służbie przygotowawczej.

Informuję, że zgodnie z poleceniem Pana Jarosława Zielińskiego – Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji¹, w Biurze Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej KGP monitorowane są zwolnienia policjantów będących w służbie przygotowawczej na podstawie pisemnego zgłoszenia wystąpienia ze służby (art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji).

¹ Pismo l. dz. DPP-WSOPiSG-0717-10/2018/AL z dnia 27 czerwca 2018 r.

Z danych przekazanych przez KWP/KSP za okres od dnia 1 sierpnia do dnia 31 grudnia 2018 r. wynika, że ze służby w Policji zwolnionych zostało 300 policjantów, w tym:

- przed rozpoczęciem szkolenia zawodowego podstawowego – 11 policjantów,
- w trakcie odbywania szkolenia zawodowego podstawowego – 168 policjantów,
- po ukończeniu szkolenia zawodowego podstawowego – 121 policjantów.

Głównymi przyczynami zwolnienia policjantów ze służby były: sprawy osobiste i problemy rodzinne (144 przypadki), niskie wynagrodzenie lub uzyskanie korzystniejszej oferty pracy (55 przypadków) oraz problemy zdrowotne (29 przypadków). Ponadto w trakcie szkolenia zawodowego podstawowego 29 policjantów jako przyczynę zwolnienia się ze służby w Policji wskazało nieuzyskanie zaliczenia lub niezdanie egzaminu przewidzianego w programie powyższego szkolenia.

Natomiast w I kwartale 2019 r. w okresie służby przygotowawczej zostało zwolnionych 146 policjantów, w tym:

- przed rozpoczęciem szkolenia zawodowego podstawowego – 13 policjantów,
- w trakcie odbywania szkolenia zawodowego podstawowego – 119 policjantów,
- po ukończeniu szkolenia zawodowego podstawowego – 14 policjantów.

Podobnie jak w roku 2018 głównymi przyczynami odejścia policjantów ze służby były: sprawy osobiste i problemy rodzinne (70 przypadków), niskie wynagrodzenie lub uzyskanie korzystniejszej oferty pracy (28 przypadków) oraz problemy zdrowotne (11 przypadków). Jednocześnie w trakcie szkolenia zawodowego podstawowego 19 policjantów jako przyczynę zwolnienia się ze służby w Policji wskazało nieuzyskanie zaliczenia lub niezdanie egzaminu przewidzianego w programie przedmiotowego szkolenia.

Ponieważ wskazane powyżej dane zwolnień policjantów będących w służbie przygotowawczej na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy *o Policji* dotyczą różnych okresów roku 2018 i 2019 nie jest możliwe miarodajne wskazanie tendencji ewentualnego wzrostu lub spadku omawianych powyżej zwolnień.

Analizując problematykę wzrostu wakatów w I kwartale 2019 r. w porównaniu do I kwartału 2018 r. wzięto m.in. pod uwagę zagadnienia dot. zwolnienia ze służby w Policji w stosunku do stanu etatowego, wakat oraz przyjęcie do służby w Policji w odniesieniu do całej formacji oraz w podziale na poszczególne KWP/KSP.

Dane odnoszące się do przedmiotowych zagadnień przedstawiono w tabeli nr 1 i nr 2.

Tabela nr 1. Zwolnienia ze służby w Policji oraz wakat w I kwartale 2018 w porównaniu do I kwartału 2019 r. (stan na dzień 1 kwietnia zgodnie z Meldunkiem)

	zwolnienia ze służby		zwolnienia ze służby w odniesieniu do stanu etatowego		wakat		wakat [%]	
	I kwartał 2018	I kwartał 2019	I kwartał 2018	I kwartał 2019	I kwartał 2018	I kwartał 2019	I kwartał 2018	I kwartał 2019
KWP/KSP								
KWP we Wrocławiu	163	207	2,07%	2,62%	557	726	7,06%	9,20%
KWP w Bydgoszczy	83	117	1,63%	2,30%	180	137	3,54%	2,70%
KWP w Lublinie	77	94	1,55%	1,89%	128	70	2,58%	1,41%
KWP w Gorzowie Wlkp.	51	57	1,86%	2,08%	199	238	7,25%	8,68%
KWP w Łodzi	119	174	1,86%	2,71%	503	550	7,85%	8,58%
KWP w Krakowie	128	140	1,61%	1,76%	366	191	4,60%	2,40%
KWP zs. w Radomiu	74	111	1,33%	2,00%	232	176	4,17%	3,16%
KWP w Opolu	77	57	3,14%	2,32%	105	130	4,29%	5,30%
KWP w Rzeszowie	71	81	1,57%	1,79%	72	54	1,59%	1,19%
KWP w Białymstoku	70	56	2,31%	1,84%	196	61	6,46%	2,01%
KWP w Gdańsku	97	134	1,64%	2,27%	336	458	5,68%	7,74%
KWP w Katowicach	212	341	1,70%	2,73%	487	523	3,91%	4,19%
KWP w Kielcach	47	50	1,54%	1,64%	61	23	1,99%	0,75%
KWP w Olsztynie	39	59	1,08%	1,63%	150	158	4,15%	4,36%
KWP w Poznaniu	125	157	1,50%	1,88%	455	550	5,44%	6,57%
KWP w Szczecinie	82	124	1,74%	2,62%	378	474	8,01%	10,03%
KSP Warszawa	108	168	1,08%	1,67%	855	1090	8,52%	10,87%
Razem KWP/KSP	1623	2127	1,64%	2,15%	5260	5609	5,33%	5,68%
szkoły policyjne	14	18	1,46%	1,88%	69	61	7,19%	6,36%
CLKP	1	0	0,86%	0,00%	12	12	10,34%	10,34%
CBŚP	61	65	3,05%	3,25%	169	177	8,45%	8,85%
BSWP	3	12	0,90%	3,58%	34	28	10,15%	8,36%
KGP	34	26	3,22%	2,46%	78	38	7,38%	3,60%
rezerwa KGP					74	22		
Razem Policja	1736	2248	1,68%	2,18%	5696	5947	5,51%	5,76%

Tabela nr 2. Przyjęcie do służby w Policji w I kwartale 2018 w porównaniu do I kwartału 2019 r. (stan na dzień 1 kwietnia zgodnie z Meldunkiem)

KWP/KSP	I kwartał 2018	I kwartał 2019	wzrost/spadek
KWP we Wrocławiu	56	66	
KWP w Bydgoszczy	21	52	
KWP w Lublinie	25	26	
KWP w Gorzowie Wlkp.	14	27	
KWP w Łodzi	26	62	
KWP w Krakowie	81	136	
KWP zs. w Radomiu	35	64	

KWP w Opolu	33	29	
KWP w Rzeszowie	27	30	
KWP w Białymstoku	61	40	
KWP w Gdańsku	38	28	
KWP w Katowicach	21	107	
KWP w Kielcach	30	33	
KWP w Olsztynie	20	27	
KWP w Poznaniu	16	68	
KWP w Szczecinie	54	38	
KSP Warszawa	74	81	
Razem KWP/KSP	632	914	
szkoły policyjne	0	0	0
CLKP	0	0	0
CBŚP	0	0	0
BSWP	0	0	0
KGP	1	1	0
rezerwa KGP			
Razem Policja	633	915	

Z danych przedstawionych powyżej wynika, że w I kwartale 2019 r. wakat w Policji wynosił 5,76% i wzrósł o 0,25% w porównaniu do I kwartału 2018 r. Wzrost wakatu odnotowano w 10 garnizonach Policji, w tym największy w: KSP o 2,35%, KWP we Wrocławiu o 2,14%, KWP w Gdańsku o 2,06%, KWP w Szczecinie o 2,02% i KWP w Gorzowie o 1,43%. Wskazane wyżej jednostki na dzień 1 kwietnia 2019 r. posiadały również wyższy wakat niż średnia wakatu w Policji.

Natomiast spadek wakatu odnotowano w 7 garnizonach Policji, w tym powyżej 1% w: KWP w Białymstoku o 4,45%, KWP w Krakowie o 2,20%, KWP w Kielcach o 1,24%, KWP w Lublinie o 1,17% i w KWP zs. w Radomiu o 1,1%. Najniższy wakat posiadały: KWP w Kielcach 0,75%, KWP w Rzeszowie 1,19% i KWP w Lublinie 1,41%.

W I kwartale 2019 r. w większości KWP/KSP odnotowano w porównaniu do I kwartału 2018 r. wzrost przyjęć kandydatów do służby w Policji o ogółem 282 osoby.

Niewątpliwie wzrost wakatu w Policji w porównywalnych okresach 2018 i 2019 r. wiąże się ze wzrostem zwolnień ze służby policjantów, którzy nabyli prawo do wysługi emerytalnej. Z danych zgromadzonych w SWOP wynika, że w I kwartale 2018 r. ze służby w Policji zostało zwolnionych 1322 policjantów, którzy posiadali 15 lat służby w Policji i powyżej, natomiast w analogicznym okresie 2019 r. ze służby zwolniono 1823 policjantów.

Należy podkreślić, że w latach 1990 i 1991 do służby w Policji przyjęto odpowiednio 7 703 osoby i 16 373 osób, które zgodnie z pragmatyką służbową uzyskały na przełomie 2018/2019 r. pełną wysługę emerytalną.

W poniższej tabeli przedstawiono wybrane podstawy prawne rozwiązania stosunku służbowego z policjantami, którzy odeszli w I kwartale 2018 r. i 2019 r.

Tabela nr 3. Wybrane podstawy prawne rozwiązania stosunku służbowego

dane za I kw.	art. 41 ust. 1 pkt. 1 ustawy o Policji		art. 41 ust. 2 pkt. 4 ustawy o Policji		41. ust. 3 ustawy o Policji	
2018 r.	320	18,67%	437	25,50%	831	48,48%
2019 r.	459	20,92%	678	30,90%	933	42,53%

Ustawa o Policji, przewiduje kilka podstaw prawnych zwolnienia policjanta ze służby, uzależniając je od zaistnienia różnych stanów faktycznych. Wystąpienie niektórych z nich jest często niezależne od woli policjanta lub przełożonego podejmującego decyzję o jego zwolnieniu.

Jak wynika z przedstawionych powyżej danych zarówno w 2018 r. jak i 2019 r. zdecydowana większość funkcjonariuszy została zwolniona ze służby w Policji na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy o Policji, zgodnie z którym policjanta zwalnia się w terminie do 3 miesięcy od dnia pisemnego zgłoszenia przez niego wystąpienia ze służby. Również znaczny udział w ogóle zwolnionych stanowią funkcjonariusze zwolnieni z Policji w oparciu o art. 41 ust. 2 pkt. 4 ustawy o Policji (nabycia prawa do emerytury z tytułu osiągnięcia 30 lat wysługi emerytalnej) stanowiący odpowiednio 25,50% w 2018 r. oraz 30,90% w 2019 r., a także funkcjonariusze, wobec których orzeczono trwałą niezdolność do służby przez komisję lekarską tj. 18,67% w 2018 r. oraz 20,92% w 2019 r.

Należy nadmienić, że staż służby policjantów ma istotne znaczenie dla prognozy zatrudnienia, ponieważ od jego długości zależą emerytalne uprawnienia policjantów. Istotne jest, że policjanci, którzy pozostali w służbie przed 1 stycznia 2013 r. mogą odejść na zaopatrzenie emerytalne po 15 latach służby, natomiast przyjęci po 31 grudnia 2012 r. po 25 latach służby, jeżeli ukończyli 55 rok życia.

Biorąc pod uwagę, że na dzień 1 kwietnia 2019 r. w Policji było zatrudnionych 97 410 policjantów, należy podkreślić, że 19,8% posiadało staż służby powyżej 21 lat, mając tym samym uprawnienia do wysługi emerytalnej po 15 latach służby.

Korzystanym dla formacji jest fakt, że 56,50% policjantów legitymowało się wykształceniem wyższym, ponieważ zakłada się, że kompetencje nabyte w trakcie studiów będą przenoszone do służby. Natomiast za pewne zagrożenie można uznać oczekiwania takich osób w kwestii ich awansu zawodowego. Biorąc pod uwagę, że procentowy wskaźnik stanowisk oficerskich w Policji wynosił na dzień 1 kwietnia 2019 r. 22,99% do stanu etatowego, jest on niewystarczający w odniesieniu do faktu, że połowa stanu etatowego policjantów posiadała wykształcenie wyższe. W ocenie Biura Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej KGP powyższy fakt może mieć również wpływ na podejmowanie decyzji o rezygnacji ze służby w Policji przez wskazane wyżej osoby, z uwagi na większą możliwość korzystniejszej formy zatrudnienia poza Policją. Uwaga ta znajduje m.in. potwierdzenie we wskazywanej przez policjantów posiadających do 3 lat służby przyczynie zwolnienia – z powodu niskiego wynagrodzenia lub uzyskania korzystniejszej oferty pracy. W sumie w okresie od 1 sierpnia 2018 r. do 31 marca 2019 r. powyższą przyczynę wskazało 18,61% policjantów.

Niewątpliwie na kwestię zainteresowania służbą w Policji mógł mieć wpływ niski wskaźnik bezrobocia w skali kraju, który w porównaniu ze stanem na dzień 31 marca 2018 r. spadł z 6,6% do 5,9% na koniec marca 2019 r. Spadek wskaźnika bezrobocia poniżej średniej krajowej odnotowano w 7 z 10 województw, w których miał miejsce wzrost wakatów. Powyższe dotyczyło regionów: warszawskiego stołecznego, dolnośląskiego, pomorskiego, lubuskiego, łódzkiego, śląskiego i wielkopolskiego. Ponadto na koniec marca 2019 r. odnotowano niski wskaźnik bezrobocia w dużych aglomeracjach, takich jak: Poznań – 1,3%, miasto Stołeczne Warszawa – 1,5%, Wrocław – 1,9%, Szczecin – 2,6% i Trójmiasto – 2,6%.

Odnosząc się do przekazania informacji dot. działań podejmowanych w celu zwiększenia poziomu zatrudniania w Policji wskazać należy, iż Biuro Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej Komendy Głównej Policji od kilku lat realizuje czynności w przedmiotowym zakresie, tj.:

➤ w lutym 2017 r. w Biurze Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej KGP została opracowana *Analiza danych, dotyczących liczby kandydatów przystępujących do procedury doboru do służby w Policji, za lata 2014-2016*, którą Komendant Główny Policji przesłał komendantom wojewódzkim (Stołecznemu) Policji do wiadomości i służbowego wykorzystania. Jednym z wniosków zawartych w ww. dokumencie była propozycja podjęcia proaktywnych działań własnych przez KWP/KSP, związanych ze zmniejszającą się liczbą kandydatów do służby, w celu propagowania zawodu policjanta, tj.:

- umieszczanie na stronach internetowych poszczególnych jednostek organizacyjnych Policji (komendy wojewódzkie (Stołeczna) Policji, komendy miejskie/powiatowe/rejonowe Policji), informacji o doborze do służby w Policji, w tym zawierających dane dot. uposażenia policjanta na stanowisku podstawowym, a także przysługujących policjantom innych świadczeń socjalnych (np. nagrody roczne, uznaniowe oraz jubileuszowe; dofinansowanie do wypoczynku - również na każdego członka rodziny; równoważnik pieniężny w zamian za umundurowanie),
- nawiązanie współpracy z samorządami lokalnymi, w celu rozpropagowania informacji o doborze do służby w Policji, np. poprzez umieszczenie na stronach internetowych samorządów oraz w mass mediach lokalnych (prasa, TV kablowa, radio),
- proaktywne działanie komórek organizacyjnych właściwych w sprawach doboru (przy współpracy z komórkami właściwymi w sprawach komunikacji), ukierunkowane na zachęcanie potencjalnych kandydatów do wstąpienia do służby w Policji, np. poprzez organizowanie spotkań m.in. w placówkach oświatowych, udział w targach pracy, itp.,
- wymiana w przedmiotowym zakresie tzw. „dobrych praktyk”, pomiędzy poszczególnymi garnizonami,
- monitorowanie liczby zgłaszających się kandydatów, w celu bieżącego dostosowywania podejmowanych działań przez komórki organizacyjne właściwe w sprawach doboru;

- w sierpniu 2017 r. Zastępca Dyrektora Biura Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej KGP przesłał do komendantów wojewódzkich (Stołecznego) Policji *Wykaz dobrych praktyk podejmowanych przez KWP/KSP w ramach działań ukierunkowanych na propagowanie zawodu policjanta*. Przedmiotowy wykaz został opracowany na podstawie informacji przekazanych przez ww. jednostki organizacyjne Policji, w celu zobrazowania rodzaju i zakresu działań realizowanych w poszczególnych garnizonach;
- w styczniu 2018 r. Zastępca Dyrektora Biura Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej KGP przesłał do komendantów wojewódzkich (Stołecznego) Policji *Wykaz najskuteczniejszych metod działań, podejmowanych przez komendy wojewódzkiej (Stołecznej) Policji, ukierunkowanych na propagowanie zawodu policjanta*, który opracowano na podstawie informacji przekazanych przez ww. jednostki organizacyjne Policji, w celu wskazania zakresu podjętych czynności skutkujących zwiększeniem liczby osób przystępujących do procedury doboru.

Celem wskazanych wyżej działań podejmowanych przez Biuro Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej KGP było wypracowanie przez komendy wojewódzkie (Stołeczną) Policji optymalnego modelu propagowania zawodu policjanta, a w konsekwencji pozyskiwanie jak najszerszego grona kandydatów do służby w Policji, w celu maksymalnego zagospodarowania stanu etatowego w poszczególnych garnizonach.

Komendy wojewódzkie (Stołeczna) Policji na bieżąco realizują czynności ukierunkowane na promowanie zawodu policjanta, podejmując w tym zakresie szereg różnorodnych działań.

Z danych przekazanych do Biura Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej KGP wynika, że w okresie od stycznia 2018 r. do końca I kw. 2019 r. działania ww. jednostek organizacyjnych Policji w obszarze promocji zawodu policjanta realizowane są na bieżąco.

Niezależnie od powyższego w 2018 r. także Biuro Komunikacji Społecznej KGP realizowało zbieżne czynności w ramach zadania *Prowadzenie proaktywnych form promocji zawodu policjanta*. Przedmiotowe zadanie zostało zawarte w *Harmonogramie wdrażania wybranych rekomendacji w zakresie optymalizacji działań Policji na rzecz kształtowania wartości i profesjonalizacji postaw zawodowych oraz podnoszenia bezpieczeństwa prawnego i osobistego policjantów*, zatwierdzonym przez Komendanta Głównego Policji. Ww. dokument został opracowany przez Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka i po zatwierdzeniu przesłany m.in. do komendantów wojewódzkich (Stołecznego) Policji.

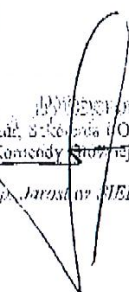
W 2018 r. i w I kwartale 2019 r. w Biurze Komunikacji Społecznej KGP w porozumieniu z komendami wojewódzkimi (Stołeczną) Policji realizowano następujące przedsięwzięcia:

- 1) przygotowano (przy wsparciu Komendy Stołecznej Policji) film „Polska Policja Dziś” pokazujący różnorodne formy pracy funkcjonariuszy. Film jest dostępny na portalach internetowych i serwisach społecznościowych Policji: www.policja.pl, pw.policja.pl, facebook.com/PolicjaPL, youtube.com/user/PolicjaPL,

- 2) zamieszczono na stronach internetowych wszystkich jednostek Policji plakaty, banery oraz filmy promujące Policję,
- 3) uczestniczono w imprezach organizowanych przez podmioty zewnętrzne, podczas których kolportowano materiały informacyjno-promocyjne, zaś osobom zainteresowanym udzielano informacje na temat procedury rekrutacji do służby, prezentowano strukturę i organizację Policji oraz obowiązki i uprawnienia funkcjonariuszy,
- 4) przekazywano informacje mediom (radio, telewizja, prasa, internetowe portale informacyjne, Facebook, Twitter) o realizowanych naborach do służby w Policji oraz procedurze kwalifikacyjnej,
- 5) rozpowszechniano materiały informacyjne i promocyjne w Urzędach Pracy oraz innych instytucjach i urzędach,
- 6) promowano zawód policjanta w szkołach ponadgimnazjalnych, szczególnie w klasach maturalnych i w klasach o profilu policyjnym, a także uczestniczono w spotkaniach ze studentami uczelni wyższych. Rozpowszechniano materiały informacyjne i promocyjne w placówkach oświatowych i uczelniach wyższych,
- 7) organizowano dni otwarte w komendach wojewódzkich, miejskich i powiatowych,
- 8) w środkach komunikacji publicznej, w telewizjach regionalnych oraz lokalnych kinach emitowany był spot reklamowy promujący zawód policjanta,
- 9) na stronach internetowych komend zamieszczano informacje i komunikaty dotyczące terminów przyjęć oraz procedury kwalifikacyjnej,
- 10) promowano zawód policjanta na różnego rodzaju festynach, piknikach, imprezach sportowych oraz podczas dni otwartych w szkołach średnich,
- 11) organizowano konkursy dla uczniów szkół średnich,
- 12) uczestniczono w targach pracy,
- 13) promowano zawód policjanta podczas zbiórek krwi przed budynkami komend,
- 14) kolportowano plakaty i ulotki promujące zawód policjanta do Ośrodków Ruchu Drogowego i Szkół Nauki Jazdy,
- 15) dokonywano zmian wystroju pomieszczeń w komendach, np. poprzez umieszczenie gazet policyjnych, zawieszenie galerii zdjęć z udziałem policjantów, umieszczenie telewizora, celem wyświetlania filmów propagujących zawód policjanta,
- 16) nagłaśniano w mediach informacje o policjantach ratujących ludzkie życie,
- 17) utworzono Amatorską Scenę Policyjną „Na Posterunku”, której zadaniem jest wzmacnianie tożsamości formacji policyjnej i kształtowanie pozytywnego wizerunku Policji w społeczeństwie, krzewienie wiedzy o roli Policji w umacnianiu bezpieczeństwa i społecznej misji Policji,
- 18) od marca 2018 roku do kwietnia 2019 roku Biuro Komunikacji Społecznej KGP we współpracy z Biurem Historii i Tradycji KGP prezentowało spektakl teatralno-muzyczny o charakterze patriotyczno-historycznym pt. „Służba”, który wystawiono we wszystkich garnizonach oraz

- szkołach policyjnych. Odbiorcami spektaklu byli uczniowie miejscowych szkół, w tym klas policyjnych i klas mundurowych, środowisko policyjne, a także przedstawiciele edukacji,
- 19) w porozumieniu z firmą NEO SYSTEM zarządzającą siecią telewizyjną w sanatoriach i szpitalach na terenie całej Polski uruchomiono bezpłatną emisję przygotowanych przez Policję materiałów wideo. Odbiorcami treści są pacjenci, odwiedzający chorych, lekarze, personel medyczny i personel wspierający. Przewidywana oglądalność ww. medium szacowana jest na 300-400 tys. widzów w skali roku, a emisja jest realizowana za pośrednictwem 8000 telewizorów,
- 20) wydano numer specjalny miesięcznika „Policja 997”, adresowany do użytkowników zewnętrznych i w całości poświęcony prezentacji Policji jako pracodawcy, oferującego niezwykle szeroki wachlarz rozwijania kompetencji i umożliwiającego wieloaspektowy rozwój zawodowy,
- 21) wydano specjalny podwójny numerem miesięcznika „Policja 997”, poświęcony policjantom i pracownikom Policji – pasjonatom. Spośród zgłoszonych przez KWP kandydatów wybrani zostali ci, których pasje znajdują odzwierciedlenie w zadaniach i misji Policji. W publikacji zaprezentowano sylwetki pasjonatów wraz z ich relacjami opisującymi Policję jako miejsce, w którym można realizować bardzo różnorodne zainteresowania.

Nadmieniam, że przedmiotowe działania będą kontynuowane w kolejnych miesiącach 2019 r.


Proszę o

Komenda Stołeczna i Obsługa Prawnej
Komendy Stołecznej Policji
mgr Jarosław KIEKERSKI

wykonano w 1 egz.:
przesłano faksem
opracowała: A. Pajewska/R. Opozda
tel. śl. 72 126 50, 72 119 37



Ministerstwo
Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Jarosław Zieliński

Sekretarz Stanu

DPP-WSOPISG-0748-1/2019

Warszawa, dnia 22 maja 2019 r.

Pan gen. insp. Jarosław Szymczyk

Komendant Główny Policji

Pan gen. bryg. SG Tomasz Praga

Komendant Główny Straży Granicznej

Pan gen. brygadier Leszek Suski

Komendant Państwowej Straży Pożarnej

Pan płk SOP Krzysztof Król

p.o. Komendant Służby Ochrony Państwa

Szanowni Panowie Komendanci

W związku z utrzymującą się trudną sytuacją kadrową w podległych Panom Komendantom jednostkach oraz biorąc pod uwagę polecenia¹ dotyczącego podejmowania zdecydowanych działań mających na celu jak największe zagospodarowanie stanu etatowego, proszę o przygotowanie *programu naprawczego* w celu zapewnienie optymalnego zatrudnienia gwarantującego sprawne i skuteczne wykonywanie zadań służbowych.

Przedstawione przez Panów Komendantów dane kadrowe wymuszają konieczność zaplanowania zdecydowanych i efektywnych działań mających na celu optymalne zagospodarowanie wakatów w poszczególnych służbach.

Program naprawczy powinien w szczególności zawierać:

- ✓ rzetelną diagnozę przyczyn utrzymującego się wysokiego poziomu wakatów,

¹ Pismo znak DPP-WSOPISG-0717-10/2018 z dnia 27 czerwca 2018 r.

- ✓ informację na temat dotychczasowych działań podejmowanych na rzecz zwiększenia zatrudnienia w służbach oraz ich skuteczności i efektywności,
- ✓ obszary wymagające interwencji oraz propozycje działań wraz z analizą ryzyka.

Ponadto proszę o:

- ✓ ocenę postępowania kwalifikacyjnego do służby pod kątem skuteczności przeprowadzania poszczególnych jego etapów,
- ✓ przekazanie danych na temat liczby kandydatów przystępujących do postępowania kwalifikacyjnego, z podziałem na liczbę kandydatów niezaliczających poszczególnych jego etapów, za lata 2015 – 2018 i pierwszy kwartał 2019 r., ze wskazaniem ewentualnych trudności i problemów występujących w tym zakresie oraz zidentyfikowanych przyczyn braku pozytywnej klasyfikacji do służby.

W przypadku Służby Ochrony Państwa wskazuję, iż prowadzenie procesu naboru, na podstawie art. 70 ust. 1 ustawy o Służbie Ochrony Państwa, funkcjonariuszy przechodzących z innych służb, w dłuższej perspektywie może mieć wyłącznie charakter uzupełniający i nie może stanowić podstawowego źródła przyjmowania do służby.

W odniesieniu do Komendy Głównej Policji polecam pilne zakończenie prac nad projektem rozporządzenia *zmieniającego rozporządzenie w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji*². Dodatkowo proszę o uwzględnienie w ww. programie naprawczym kwestii uzupełnienia wakatów w Centralnym Biurze Śledczym Policji.

Proszę o przedstawienie informacji w sprawie w terminie **do dnia 17 czerwca 2019 roku**.

Z poważaniem


SZEF KARPZ STANU
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
Jarosław ZIELIŃSKI

² Pismo z dnia 4.10.2018 r. Kpl – 7049/3415/18/kk.



Ministerstwo
Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Departament Ochrony Ludności
i Zarządzania Kryzysowego

DOLiZK-OL-0740-3/2019

Warszawa, dnia 12 lutego 2019 r.

Pan
gen. brygadier Leszek Suski
Komendant Główny
Państwowej Straży Pożarnej

Szanowny Panie Komendancie,

w związku z treścią wystąpienia pokontrolnego NIK z dnia 15 stycznia 2019 r. dotyczącego realizacji Programu modernizacji (...) uprzejmie proszę o systematyczne, kwartalne przekazywanie informacji odnośnie osiągniętych efektów rzeczowych w ramach przedmiotowego Programu oraz każdorazowe informowanie o potencjalnych problemach z jego realizacją mogących skutkować nieosiągnięciem założonych efektów rzeczowych wraz z podaniem przyczyn zaistniałej sytuacji.

Z wyrazami szacunku
Andrzej Świderek, Dyrektor Departamentu
/podpisano elektronicznie/