



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kościelniak

Warszawa, dnia 13 grudnia 2010 r.

Pan
gen. insp. Andrzej Matejuk
Komendant Główny Policji

KOB - 4101-03-02/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Szanowny Panie Generale,

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę realizacji Programu modernizacji Policji, ustanowionego ustawą z dnia 12 stycznia 2007 r.², w okresie od 2008 r. do I półrocza 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym przez Pana Komendanta w dniu 23 listopada br., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła istotne nieprawidłowości w realizacji Programu modernizacji Policji. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli realizacja przez Pana Komendanta ww. programu przyczyniła się do modernizowania Policji, jednak skala i charakter stwierdzonych nieprawidłowości w Komendzie Głównej Policji wskazuje na konieczność podjęcia systemowych działań naprawczych.

Analiza sposobu wdrażania przez Komendę Główną Policji kilku istotnych projektów (o łącznej wartości 165.008,2 tys. zł) uprawnia do stwierdzenia, iż otrzymane środki finansowe na realizację Programu modernizacji nie zostały wykorzystane z zachowaniem zasad gospodarki finansowej wyrażonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Ustawa 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., dalej: ustawa modernizacyjna).

2009 r. o finansach publicznych³, tj. uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Nieprawidłowości dotyczyły w szczególności: nieprofesjonalnego przygotowania przez właściwe komórki merytoryczne projektów do realizacji; niezapewnienia konkurencyjności w procesie udzielania zamówień publicznych; nierzetelnego egzekwowania od wykonawców wywiązywania się ze zobowiązań umownych bądź w inny sposób odstępowania od przyjętych procedur odbiorczych, a także opieszałości w przekazywaniu zakupionych projektów/sprzętu do użytkowania.

Biorąc pod uwagę stwierdzone zaniechania, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że bezpodstawne udzielanie zamówień w trybach niekonkurencyjnych, przyzwolenie kadry kierowniczej na odstępowanie od egzekwowania zapisów umownych, praktyka wydawania ustnych poleceń w tym zakresie oraz nierzetelne dokumentowanie istotnych czynności służbowych, związanych z szacowaniem wartości zamówień i odbiorami jakościowymi, wskazują na zaniedbania organizacyjne w zakresie stosowania procedur kontroli wewnętrznej oraz na zagrożenie istnienia w Komendzie Głównej Policji mechanizmów korupcjogennych.

Nieprawidłowości wystąpiły także w trakcie realizacji procesu ucywilnienia Komendy Głównej Policji, bowiem zatrudnienie pracowników cywilnych na wygospodarowanych stanowiskach w większości przeanalizowanych przypadków nie skutkowało faktycznym przesunięciem funkcjonariuszy do zadań strictly policyjnych.

Ponadto, w ocenie NIK, ustawa modernizacyjna nie została należycie wykorzystana do wzmocnienia motywacyjnego systemu uposażeń. Z Programu modernizacji w 2009 r. na nagrody wydatkowano 29.099,6 tys. zł, a jednocześnie fundusz nagród i zapomóg został w trakcie roku zmniejszony przez Pana Komendanta w stosunku do założeń budżetowych⁴ per saldo o kwotę 42.746,7 tys. zł (łącznie kwota zmniejszeń wyniosła 75.479,3 tys. zł). Podjęte przez Pana Komendanta decyzje skutkujące zmniejszeniami ww. funduszu były niezgodne z art. 110a ust. 3 ustawy o Policji⁵, w świetle którego fundusz nagród i zapomóg może być przeznaczony jedynie na wskazany w nim cel.

1. Efekty realizacji Programu modernizacji

Biorąc pod uwagę jeden z głównych celów ustawy modernizacyjnej, jakim była poprawa skuteczności działania Policji, Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że uzyskane efekty rzeczowe przyczyniają się do modernizacji Policji i powinny mieć wpływ na sprawniejszą,

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., wcześniej art. 28 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).

⁴ 124.645,0 tys. zł pomniejszone o 4.620,0 tys. zł w związku ze zmianą ustawy budżetowej na rok 2009, skutkującą zablokowaniem 3 tys. etatów policyjnych.

⁵ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.).

pełniejszą realizację jej ustawowych zadań jako formacji odpowiedzialnej za bezpieczeństwo oraz porządek publiczny. W ramach Programu modernizacji zrealizowano wydatki rzeczowe w kwocie 1.915.567 tys. zł (sześć przedsięwzięć), odbierając m.in.:

- 7.960 samochodów, w tym m.in. 5.775 samochodów osobowych oznakowanych i nieoznakowanych, 169 samochodów terenowych oznakowanych i nieoznakowanych oraz 2.455 samochodów typu furgon;
- 22.503 kpl. 9 mm. pistoletów samopowtarzalnych;
- 23.426 pałek różnego typu;
- 1.707 kajdanek;
- 5.024 kamizelek kuloodpornych;
- 3.511 tarcz ochronnych.

Kontrola w wybranych komendach wojewódzkich/Stołecznej Policji i jednostkach im podległych wykazała wykorzystanie zakupionego sprzętu zgodnie z przeznaczeniem. Wyjątkiem były zestawy podhełmowe do radiotelefonów noszonych, które nie były wykorzystywane ze względu na brak możliwości ich podłączenia do używanych przez funkcjonariuszy kasków. Stwierdzono także opóźnienia w przekazywaniu do użytkowania sprzętu informatycznego.

Kontrola wykazała poprawę w zakresie zgodności sprawozdań i informacji rocznych z realizacji Programu z danymi wykazywanymi w ewidencji finansowo-księgowej KGP.

2. Przygotowanie KGP do realizacji Programu modernizacji

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia przygotowanie Komendy Głównej Policji do realizacji zbadanych projektów. Należy przy tym podkreślić, że zarzut niewłaściwego przygotowania organizacyjnego Komendy Głównej Policji do realizacji Programu modernizacji był już podniesiony w wystąpieniu pokontrolnym NIK w grudniu 2008 r. O braku właściwego planowania podejmowanych przedsięwzięć świadczą stwierdzone poniżej nieprawidłowości, które skutkowały m.in. koniecznością dokonywania licznych zmian „harmonogramów programu modernizacji formacji bezpieczeństwa i porządku publicznego”, nawet po upływie roku, którego dotyczyły.

2.1. Przygotowanie do wdrożenia umundurowania nowego wzoru

Inicjując działania w celu wdrożenia umundurowania nowego wzoru podejmowano szereg działań niecelowych. Przykładem powyższego może być: podjęcie decyzji przez Komendanta Głównego Policji, insp. Tadeusza Budzika o testowaniu przez funkcjonariuszy umundurowania letniego w miesiącach wrzesień i październik; problemy z magazynowaniem zakupionego umundurowania dla KWP Katowice; nieskoordynowane wprowadzanie do

użytkowania poszczególnych elementów munduru zimowego; częściowe nierozdysponowanie umundurowania, w szczególności o nietypowych rozmiarach.

Czynności mające istotne znaczenie dla zapewnienia jakości zakupionego umundurowania powierzane były osobom nieprzygotowanym do tego merytorycznie. Przykładowo Zastępca Komendanta Głównego Policji, nadinsp. Henryk Tusiński, działając z upoważnienia Komendanta Głównego Policji, wyznaczył do komisji przetargowej na dostawę 30.000 par trzewików służbowych⁶ osoby nieposiadające ani odpowiednich kwalifikacji, ani narzędzi do oceny ofert zgodnie z przyjętymi kryteriami. Było to działanie nierzetelne i niecelowe z punktu widzenia zagwarantowania wyboru najkorzystniejszej oferty, w efekcie którego o wyniku postępowania zadecydowała jedynie najniższa zaoferowana cena.

2.2. Przygotowanie projektów informatycznych

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia także prace przygotowawcze nad projektem dotyczącym stworzenia i wdrożenia Systemu Wspomagania Obsługi Policji (SWOP). Przed rozpoczęciem realizacji projektu nie opracowano studium jego wykonalności, przez co nie dokonano właściwej analizy możliwości realizacji projektu w odniesieniu do posiadanych i koniecznych do pozyskania zasobów (finansowych, kadrowych, rzeczowych). W efekcie, jednostki organizacyjne Policji w 2008 r. i 2009 r. zakupiły – zgodnie z wytycznymi z Komendy Głównej Policji - sprzęt komputerowy o łącznej wartości 7.953,2 tys. zł do wielomodułowego systemu SWOP, a Biuro Łączności i Informatyki KGP do dnia zakończenia kontroli zakupiło jedynie moduł finansowo-księgowy (program finansowo-księgowy). Tym samym zakupiony sprzęt nie był w pełni wykorzystywany w założonym celu, a do użytkowania był przekazywany nawet z ponadrocznym opóźnieniem.

Podobnie Najwyższa Izba Kontroli ocenia przygotowanie projektu realizowanego przez Biuro Łączności i Informatyki KGP dotyczące zwiększenia bezpieczeństwa w istniejącej infrastrukturze Centralnego Systemu Dostępowego oraz zintegrowanie systemów poczty zewnętrznej i wewnętrznej. W trakcie realizacji projektu nie uwzględniono faktu, iż w Małopolskiej Komendzie Wojewódzkiej Policji oraz w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach nie było możliwości zaprzestania korzystania z dotychczas funkcjonujących tam systemów poczty elektronicznej i pełnej migracji do systemu CDS, gdyż w 2005 r. i 2007 r. zakupiono alternatywne systemy finansowane ze środków zagranicznych (w obu przypadkach beneficjent był zobowiązany do utrzymania projektu w niezmienionej formie przez okres 5 lat). Po realizacji umowy okazało się także, że system

⁶ Dotyczy postępowania nr 78/Cmt/08/EM.

nie może obsługiwać odpowiedniej ilości połączeń z jednostkami terenowymi Policji, co przedłużyło rzeczywiste wdrożenie projektu. Ponadto w trakcie realizacji wyżej wskazanego przedsięwzięcia zrezygnowano z opcji uwierzytelniania użytkowników za pomocą kart mikroprocesorowych na rzecz ich autoryzacji poprzez rozwiązanie dostępne standardowo w zakupionym systemie, mimo że w ramach umowy zakupiono czytniki kart mikroprocesorowych o wartości 262.308 zł. Działanie takie należy ocenić jako niegospodarne. Jako jedną z przyczyn tego stanu można wskazać odstępowanie od dokonywania rzetelnych analiz przed rozpoczęciem realizacji projektów.

W przypadku zamówienia na rozbudowę mocy obliczeniowej Centralnych Systemów Teleinformatycznych Policji⁷, Biuro Łączności i Informatyki KGP nie przygotowało i nie wskazało w terminie wynikającym z umowy (14 dni od jej zawarcia) miejsca właściwego do dostawy i instalacji zamówionego sprzętu serwerowego, co skutkowało koniecznością podpisania aneksu do umowy i przedłużenia jej realizacji o 7 miesięcy. W wyniku powyższego działania de facto skrócony został okres świadczenia usług serwisu gwarancyjnego sprzętu typowego (nie został on przedłużony analogicznie jak umowa) oraz sprzętu produkowanego przez wykonawcę (przedłużony jedynie o 3 miesiące).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że nadal zdarzają się przypadki niewłaściwego zabezpieczania interesów Skarbu Państwa w zawieranych umowach, mimo wniosków w tym zakresie formułowanych w poprzednich kontrolach. W umowie na dostawę i wdrożenie systemu finansowo-księgowego⁸ nie zawarto zastrzeżenia, że udzielonych licencji nie można wypowiedzieć w trybie art. 68 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych⁹. Tym samym, wykonawca może wypowiedzieć licencję na rok naprzód na koniec roku kalendarzowego. W przypadku umowy dotyczącej zwiększenia bezpieczeństwa w istniejącej infrastrukturze CSD oraz integracji systemów poczty zewnętrznej i wewnętrznej¹⁰, stosowny zapis zawarto dopiero w aneksie, zawartym kilka miesięcy później.

Niekorzystne zapisy znalazły się także w umowie na rozbudowę mocy obliczeniowych Centralnych Systemów Teleinformatycznych Policji, w której KGP nie zagwarantowała sobie prawa do projektów i materiałów pomocniczych powstałych w wyniku realizacji zobowiązań umownych, w szczególności prawa do programów, baz danych i dokumentacji.

⁷ Postępowanie nr 79/BLiI/08/EI/68.

⁸ Umowa z dnia 6 lutego 2009 r. nr 270/BLiI/08/JC.

⁹ Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.

¹⁰ Umowa nr 91/BLiI/08/AP/IPM z 26.06.08 r.

W umowie ograniczono wysokość wszystkich ewentualnych kar umownych po stronie wykonawcy maksymalnie do poziomu 10% łącznej wartości brutto umowy.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że ustalanie szacunkowych wartości poszczególnych zamówień przez pracowników Biura Logistyki KGP i Biura Łączności i Informatyki KGP dokonywane było w sposób nierzetelny i bez należytej staranności. Czynności te nie były poparte wiarygodnymi dokumentami lub dokonywane były bez właściwego rozeznania rynku, co mogło sprzyjać dyktowaniu cen przez wykonawców.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli większej dbałości wymaga przygotowanie treści zawieranych umów. Zdarzały się przypadki nierzetelnego przygotowania umów od strony formalnej, np. błędy rachunkowe oraz rozbieżności między SIWZ, a specyfikacją załączoną do umowy¹¹.

3. Procedury przetargowe

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt, że w Komendzie Głównej Policji w dalszym ciągu zdarzały się przypadki udzielania zamówień publicznych w drodze trybów niekonkurencyjnych, w sytuacji kiedy niespełnione zostały ustawowe przesłanki do ich zastosowania, co stwierdziła także Krajowa Izba Odwoławcza w przypadku jednego z zamówień informatycznych¹².

Przykładem jest zamówienie na dostawę 11 pojazdów specjalnych typu miotacz wody¹³. Zgodę na udzielenie zamówienia z wyłączeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych¹⁴ wydał Pan Komendant powołując się na przepis art. 4 pkt 5 ww. ustawy, stanowiący m.in., że nie stosuje się jej do zamówień publicznych, jeżeli wymaga tego istotny interes bezpieczeństwa państwa. W ocenie NIK, nie można podzielić powyższego argumentu, gdyż zamawiający nie wykazał zasadności zastosowania tej przesłanki. Należy zauważyć, że miotacze wody stanowią jeden ze środków przymusu bezpośredniego, które są używane przez Policję od kilkudziesięciu lat, zatem ich zakup można było z łatwością zaplanować oraz przeprowadzić w trybie konkurencyjnym.

W przypadku zamówienia na rozbudowę mocy obliczeniowej Centralnych Systemów Teleinformatycznych Policji, uwagi NIK dotyczą rezygnacji z konkurencyjnego trybu postępowania w odniesieniu do sprzętu wchodzącego w skład przedmiotu zamówienia (serwery, przełączniki itp.) oraz oprogramowania standardowego. W ocenie NIK, dostawcą w tym zakresie nie musiała być firma Hewlett-Packard Polska Sp. z o.o., posiadająca

¹¹ Umowa nr 148/Cmt/08/EMi/211, umowa nr 79/BLiI/08/EJ/68.

¹² Dotyczy postępowania nr 91/BLiI/08/AP/IBM.

¹³ Postępowanie nr 510/zSZ/Ctr/08/EMi.

¹⁴ Dot. postępowania na kurtki służbowe, spodnie służbowe do trzewików oraz czapki służbowe.

licencję wyłączną do systemu KSIP, a zamówienie mogło być realizowane przez podmiot wyłoniony w trybie konkurencyjnym. Wniosek w sprawie wyboru trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zatwierdził Zastępca Dyrektora Biura Finansów KGP Zbigniew Nycz, po zapoznaniu się ze stanowiskiem Biura Prawnego KGP.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła także przypadki niezagwarantowania optymalnej konkurencyjności w trakcie wszczętych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Przykładem był przetarg na trzewiki służbowe, w którym zamawiający wyznaczył zbyt krótki termin na złożenie ofert w stosunku do postawionych wymagań oraz nie określił wielkości i terminów dostaw częściowych. Utrudniało to zainteresowanym ocenę możliwości wykonania zamówienia i przygotowanie oferty.

W tym kontekście, Najwyższa Izba Kontroli jako niecelowe ocenia także udzielenie zamówienia na kurtki, spodnie służbowe do trzewików i czapki w drodze jednego przetargu. Nie umożliwiono tym samym złożenia ofert przez podmioty specjalizujące się w produkcji wąskiego asortymentu odzieży. Należy podkreślić, że cel jakiemu miało to służyć, tj. zagwarantowanie jednolitej kolorystyki umundurowania nie został osiągnięty.

Zamawiający, w którego imieniu działał Zastępca Dyrektora Biura Finansów, Zbigniew Nycz, dopuścił do postępowania na kurtki służbowe, spodnie służbowe do trzewików oraz czapki służbowe, konsorcjum, którego członek (Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowego KAMA) wykonywał partię testową zakupionego umundurowania i udzielał konsultacji merytorycznych w przedmiotowym zakresie, co było podstawą sporządzenia specyfikacji technicznej do przedmiotowej umowy. Zgodnie z art. 24 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r.¹⁵ Prawo zamówień publicznych, z postępowania o udzielenie zamówienia wyklucza się wykonawców, którzy wykonywali bezpośrednio czynności związane z przygotowaniem prowadzonego postępowania lub posługiwali się w celu sporządzenia oferty osobami uczestniczącymi w dokonywaniu tych czynności, chyba że udział tych wykonawców w postępowaniu nie utrudni uczciwej konkurencji. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli udział tego wykonawcy utrudnił uczciwą konkurencję, gdyż do złożenia rzetelnej oferty w terminie określonym przez zamawiającego zdolna była jedynie firma znająca jego założenia przed opublikowaniem ogłoszenia. O uprzywilejowanej pozycji Przedsiębiorstwa Produkcyjno Handlowego KAMA świadczy również fakt, że konsorcjum w fazie realizacji umowy dostarczyło kurtki służbowe wyprodukowane zgodnie z wersją testową, a nie z wymaganiami SIWZ (szyby w powłoce zewnętrznej kurtek nie były zabezpieczone przed przemakaniem taśmą uszczelniającą).

¹⁵ Dz. U. Nr 113, poz. 759 ze zm.

Należy również podkreślić, że w przeciągu miesiąca zawarto dwie kolejne umowy z PPH KAMA o łącznej wartości 74.960 zł netto¹⁶ na wykonanie elementów munduru służbowego letniego do testowania, tj. podzielono zamówienie na części, co skutkowało uniknięciem konieczności zastosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Biorąc pod uwagę krótki przedział czasowy pomiędzy dwoma zamówieniami, wyjaśnienia Dyrektora Biura Logistyki KGP, podpis. Piotra Kuci, iż w momencie zawierania umów na dostawę 60 kpl. umundurowania nie planowano zwiększenia zamówienia do 80 kpl. każdego rodzaju obioru, nie są wiarygodne. Ponadto ww. zamówienia udzielone zostały z naruszeniem zasad określonych przez Komendanta Głównego Policji¹⁷, bowiem wysłane zaproszenia do złożenia ofert nie zawierały obligatoryjnych elementów, m.in. kryteriów wyboru wykonawców, a także sposobu przygotowania ofert.

4. Realizacja zawartych umów

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sposób realizacji zbadanych umów. Rozliczenia rzeczowe z wykonawcami w kilku istotnych przypadkach odbyły się w sposób nierzetelny, tj. naruszający zapisy zawartych umów, co narażało na szkodę interes Skarbu Państwa.

Przyczyną nieprawidłowości był brak właściwego nadzoru przez kadrę kierowniczą biur merytorycznych oraz – w przypadku Biura Logistyki KGP – powierzanie odpowiedzialności za odbiory pracownikom nie mającym odpowiednich kwalifikacji w tym zakresie. W ramach Zespołu ds. mundurowych, żywnościowych i druków Wydziału Koordynacji Gospodarki Kwatermistrzowskiej BLP KGP, zadania stricte związane z przygotowaniem i realizacją zamówień na dostawy umundurowania dla jednostek Policji wykonywały jedynie trzy osoby, w tym tylko jedna posiadała kwalifikacje w tym zakresie.

4.1. Zakup i wymiana sprzętu oraz systemów teleinformatycznych

Przykładem nieprawidłowości w wyżej wskazanym zakresie była realizacja umowy na dostawę i wdrożenie nowego systemu finansowo-księgowego o wartości 470.000 zł¹⁸. Wykonawca nie uzyskał do dnia zakończenia kontroli odpowiedniej rekomendacji Stowarzyszenia Księgowych w Polsce, której przedłożenie zamawiającemu było zobowiązaniem umownym. Biorąc pod uwagę istotne zastrzeżenia służb finansowych KGP co do oprogramowania przy pierwszej próbie jego odbioru („rażące błędy systemowe, które powodują niezgodność ksiąg rachunkowych z ustawą o rachunkowości”) oraz poświadczenie

¹⁶ Umowa nr 249/1/BLP/07 z dnia 8 sierpnia 2007 r. oraz umowa nr 249/2/BLP/07 z dnia 5 września 2007 r.

¹⁷ W załączniku nr 2 do decyzji Nr 640 z dnia 15 listopada 2006 r. w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych w Komendzie Głównej Policji.

¹⁸ Umowa nr 270/BLI/08/JC z dnia 6 lutego 2009 r.

przez ww. stowarzyszenie – będące autorytetem w dziedzinie audytu programów finansowo-księgowych – iż przedłożona zamawiającemu rekomendacja nie dotyczy zakupionej przez Policję wersji, Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Policja otrzymała produkt obarczony dużym ryzykiem co do jego zgodności z przepisami w zakresie finansów i rachunkowości.

Ponadto należy podkreślić, że zamawiający zapłacił za dostawę i wdrożenie informatycznego systemu finansowo-księgowego dla jednostek organizacyjnych Policji, mimo że wykonawca nie dokonał jego wdrożenia zgodnie z zapisami umownymi, w szczególności nie dokonał migracji danych z dotychczas funkcjonującego w Policji systemu finansowo-księgowego. W ocenie NIK takie działanie było niegospodarne.

Odpowiedzialność za nieprawidłowości przy realizacji wyżej wskazanej umowy ponosi w szczególności mł. insp. Radosław Chinalski, jako Dyrektor Biura Łączności i Informatyki oraz jednocześnie przewodniczący komisji do odbioru przedmiotu zamówienia.

Podobnie nierzetelnie realizowana była umowa z dnia 26 czerwca 2008 r., której przedmiotem było zwiększenie bezpieczeństwa w istniejącej infrastrukturze Centralnego Systemu Dostępowego oraz zintegrowanie systemów poczty wewnętrznej i zewnętrznej¹⁹. Biuro Łączności i Informatyki KGP nie przedłożyło kontrolerom wiarygodnych dokumentów poświadczających dokonanie odbioru projektu zgodnie z zapisami umowy (tj. m.in. podpisanych przez właściwe osoby wyników testów akceptacyjnych dla zadania nr 2 i 3). Ponadto, zgodnie z aneksem nr 1 do umowy z dnia 23 października 2008 r., zamieniono parametry kompletu mobilnych stacji roboczych, jednak Biuro Łączności i Informatyki KGP nie przedstawiło dokumentów, - z których wynikałoby, że zmiana była korzystna dla zamawiającego. Dodatkowo wątpliwości w tym zakresie budzi fakt, że powodem zamiany komputerów było wycofanie z produkcji modelu oferowanego w umowie, a ich zakup nie był konieczny do realizacji projektu.

Dokonując oceny osiągnięcia efektów rzeczowych analizowanych umów, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na opieszałość w dokonaniu faktycznej integracji poczty wewnętrznej i zewnętrznej Policji oraz słabego wykorzystania możliwości projektu przez jednostki organizacyjne Policji, co świadczy o niewłaściwej koordynacji działań w tym zakresie. Odbioru przedmiotu umowy dokonano 26 lutego 2009 r., faktyczne połączenie Policijnej Sieci Transmisji Danych z siecią Internet nastąpiło 15 października 2009 r., a - zgodnie ze stanem na dzień 8.10.2010 r. - liczba skonfigurowanych stanowisk komputerowych wyniosła 6.288 (wobec 40.000 zakupionych w ramach umowy licencji).

¹⁹ Umowa nr 91/BLII/08/AP/IBM z dnia 26.06.2008 r.

4.2. Zakup sprzętu i wyposażenia specjalnego

W przypadku zakupu umundurowania odstąpiono od dokonania odbiorów jakościowych (kurtki służbowe oraz spodnie służbowe do trzewików²⁰) bądź zaniechano badań odbiorczych w zakresie zastosowanych materiałów na losowo wybranych elementach umundurowania (spodnie służbowe letnie do półbutów²¹, trzewiki służbowe²²), mimo że czynności takie były przewidziane po stronie zamawiającego w poszczególnych specyfikacjach technicznych, będących integralnymi częściami zawartych umów. W przypadku umowy na dostawę kurtek służbowych oraz spodni służbowych do trzewików, a także trzewików służbowych, wykonawcy przedkładali zaświadczenia z wymaganych badań Instytutowi Technologii i Bezpieczeństwa Moratex (jako organowi upoważnionemu do nadzoru), jednak przeprowadzone one były na próbkach przez nich pobieranych i dotyczyły materiałów jedynie deklarowanych jako przeznaczonych do wyrobu gotowego. W przypadku czapek służbowych zamawiający nie wyegzekwował nawet kompletu zaświadczeń o spełnianiu wszystkich wymaganych parametrów. W ocenie NIK, przy tak dużych zamówieniach pod względem ilościowym i wartościowym, rzetelne przeprowadzenie badań odbiorczych na wyrobach gotowych zgodnie z zapisami umownymi było warunkiem koniecznym do zapewnienia właściwej jakości dostarczonego towaru, jak również transparentności zawartych kontraktów. Z opinii powołanego przez NIK biegłego wynika, że przedłożone do badań obuwie nie spełniało wymagań w zakresie odporności obuwia na poślizg, jak również – w jednym przypadku - oporu elektrycznego²³. Z kolei zaś z opinii innego biegłego wynika, że przedłożone do badań kurtki, spodnie służbowe do trzewików i czapki w zakresie wybranych kilku parametrów spełniają wymagania najbardziej istotne z punktu widzenia użytkownika (takie jak przepuszczalność powietrza, wodoszczelność, odporność na zwilżanie powierzchniowe), ale nie spełniają wymaganych parametrów w zakresie odporności na wybarwienia.²⁴

²⁰ Umowa nr 60/Cmt/08/JC/97 z dnia 4.07.2008 r. o wartości brutto 34.294.200,00 zł.

²¹ Umowa nr 168/Ckt/09/AL/FZ z dnia 27.04.2010 r. o wartości brutto 2.272.200,00 zł.

²² Umowa nr 78/Cmt/08/EM z dnia 26.09.08 r. o wartości brutto 10.211.400,00 zł.

²³ Badaniu poddano obuwie w zakresie takich wskaźników określonych w SIWZ jak: siła przebicia, określenie cech ergonomicznych, współczynnik tarcia spodów obuwia (test chodu) i antyelektrostatyczność (rezystancja elektryczna).

²⁴ Zgodnie z otrzymaną opinią biegłego po przeprowadzeniu stosownych badań, spodnie nie spełniały wymagań w zakresie odporności wybarwień na pranie, na pot alkaliczny i kwaśny oraz na tarcie suche i mokre; kurtki: odpowiednio w zakresie odporności wybarwień na tarcie suche i mokre, a czapka: odporności wybarwień na pot alkaliczny. Pozostałe sprawdzone parametry (m.in. masa powierzchniowa materiału, zmiana wymiarów po praniu, przepuszczalność powietrza przed użytkowaniem, odporność na zwilżanie powierzchniowe, opór przenikania pary wodnej) zostały dotrzymywane.

Odpowiedzialność za zaniechania w zakresie odbiorów umundurowania ponosi w szczególności kierownictwo Biura Logistyki, tj. mł. insp. Tomasz Kowalczyk oraz podinsp. Piotr Kucia, którzy zawężająco interpretowali zapisy umowne i tolerowali przyjętą praktykę w tym zakresie.

Należy przy tym podkreślić, że do wyżej wskazanych nieprawidłowości dochodziło także w przypadku umów realizowanych po 15 marca 2010 r., tj. po skierowaniu przez Pana Komendanta wystąpienia po kontroli wewnętrznej m.in. do Dyrektora Biura Logistyki KGP, w którym podniesiono analogiczne zarzuty w zakresie odbiorów jakościowych umundurowania.

Pozytywnie należy natomiast ocenić realizację umów w zakresie broni²⁵ oraz kamizelek kuloodpornych²⁶. Procedury przetargowe zostały przeprowadzone prawidłowo, a sposób dokonania odbiorów gwarantował właściwą jakość zakupionego asortymentu oraz bezpieczeństwo dla ich użytkowników. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę na brak właściwej koordynacji zakupów broni i amunicji, co skutkowało tym, że była ona wydawana użytkownikom niejednokrotnie kilka miesięcy od zakupu.

5. Rozliczenia finansowe z wykonawcami

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania służb finansowych w zakresie rozliczeń finansowych z wykonawcami. Płatności dokonywane były pod warunkiem merytorycznej akceptacji przedkładanych faktur przez właściwe komórki organizacyjne, w wysokościach i terminach wynikających z zapisów umownych. Rzetelnie egzekwowano obowiązek wniesienia stosownych zabezpieczeń należytego wykonania umów oraz naliczono odsetki w przypadku zwłoki kontrahentów w realizacji zamówienia.

Ewidencja finansowo-księgowa prowadzona w KGP umożliwiała określenie środków wydatkowanych na przedsięwzięcia realizowane w ramach Programu modernizacji Policji dzięki rozszerzeniom analitycznym na koncie wydatków budżetowych. Rozwiązania te były stosowane od 2009 r.

W trakcie kontroli ujawniono natomiast błędy księgowe (5 przypadków na łączną kwotę 20.954.045,50 zł) w klasyfikowaniu i księgowaniu operacji gospodarczych. W takich przypadkach dokonywano odpowiednich korekt księgowych, ale dopiero w terminach od 2 do 4 miesięcy, co wpływało na bieżącą sprawozdawczość budżetową. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli błędnych księgowania dokonywano świadomie, ze względu na brak środków finansowych we właściwej pozycji klasyfikacji budżetowej w planach rzeczowo-

²⁵ Dotyczy umowy nr 148/Cmt/08/EMi/211 o wartości brutto 1.818.178,20 zł oraz umowy nr 504/ZSz/Cmt/08/EM z dnia 7.04.08 r. o wartości brutto 2.157.545,60 zł.

²⁶ Dotyczy umowy nr 26/Cmt/08/Msz o wartości 18.628.000 zł

finansowych na dzień dokonania wydatku. Faktury z błędną klasyfikacją zatwierdzał Zastępca Głównego Księgowego i Zastępcy Dyrektora Biura Łączności i Informatyki KGP.

6. Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje swoje dotychczasowe stanowisko, iż Program modernizacji nie został należycie spożytkowany do wzmocnienia funkcji motywacyjnej policyjnego systemu uposażeń. Likwidacja stawek widelkowych w uposażeniu zasadniczym, wprowadzona rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 lutego 2008 r.²⁷ miała charakter podwyżki i – zdaniem NIK – nie wpłynęła znacząco na zwiększenie funkcji motywacyjnej systemu, poza naturalnym efektem wynikającym z podwyżki uposażeń. Zmiany wprowadzone w 2009 r.²⁸ były w istocie modyfikacją przyjętych wcześniej rozwiązań, które nie zmieniły podstawowych założeń systemu.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że rozdysponowanie środków na wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń, przy jednoczesnym istotnym zmniejszeniu środków funduszu nagród i zapomóg w 2009 r. skutkowało nieosiągnięciem założonego przez ustawodawcę celu. W 2009 r. ze środków Programu modernizacji na przedmiotowe przedsięwzięcie wydano 344.139,9 tys. zł²⁹, z czego 29.099,6 tys. zł na nagrody. Jednocześnie, w konsekwencji podjętych przez Pana Komendanta decyzji w trakcie roku budżetowego, stan funduszu nagród i zapomóg policjantów zmniejszył się ze 120.025 tys. zł do 77.278,3 tys. zł na koniec roku³⁰. Z funduszu tytułem nagród przyznanych w 2009 r. wypłacono kwotę 71.442,1 tys. zł. Dało to przeciętną nagrodę na etat policyjny w kwocie 714,34 zł, przy planowanej 1.200 zł³¹.

Jednocześnie podejmowane w trakcie roku budżetowego przez Pana Komendanta decyzje skutkujące zmniejszeniami funduszu nagród i zapomóg w łącznej wysokości 75.479,3 tys. zł³² i rozdysponowaniem tych środków na inne pozapłacowe świadczenia pieniężne i należności policjantów, a także inne wydatki bieżące (np. zakup paliwa, opłaty za energię), było

²⁷ Rozporządzenie zmieniające rozporządzenie 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. Nr 24, poz. 149).

²⁸ Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 lutego 2009 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której uzależniony jest wzrost uposażenia zasadniczego (Dz. U. Nr 30 poz. 201).

²⁹ Kwota nie obejmuje dotacji dla Wyższej Szkoły Policyjnej w Szczytnie w wysokości 1.316.000 zł.

³⁰ Zwiększenia na kwotę 32.732,6 tys. zł oraz zmniejszenia na kwotę 80.099,3 tys. zł z czego 4.620 tys. zł zostało dokonane w związku ze zmianą ustawy budżetowej na rok 2009, skutkująca zablokowaniem 3 tys. etatów policjantów.

³¹ Stan funduszu nagród zgodnie z ustawą budżetową 120.025 tys. zł (po uwzględnieniu noweli budżetowej) przez 100.011 etatów policjantów, co daje 1.200 zł na jeden etat policjanta.

³² Zmniejszenia z wyłączeniem zmniejszenia na kwotę 4.620 tys. zł będącego skutkiem zmiany ustawy budżetowej w trakcie roku.

niezgodne z art. 110a ust. 3 ustawy o Policji. Zgodnie z przywołanym przepisem, w Policji tworzy się fundusz nagród i zapomóg dla policjantów, z przeznaczeniem na nagrody i zapomogi, o których mowa w art. 110a ust. 1 i 2 ustawy o Policji.

7. Ucywilnienie

Z badań kontrolnych wynikało, że na 13 zbadanych przypadków w Komendzie Głównej Policji, tylko w dwóch przypadkach zastąpienie etatów policyjnych pracownikami cywilnymi, skutkowało jednocześnie przesunięciem funkcjonariuszy do zadań związanych bezpośrednio z zapobieganiem i zwalczaniem przestępstw. Pozostałe etaty zostały przeniesione do rezerwy etatowej KGP, bądź w ogóle wyłączone ze struktury etatowej. Tym samym cel realizacji przedsięwzięcia w Komendzie został osiągnięty jedynie częściowo.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- zastosowanie w jednostkach Policji systemu finansowo-księgowego gwarantującego rzetelne i zgodne z przepisami prowadzenie ksiąg rachunkowych;
- rzetelne przygotowywanie planowanych projektów, w tym staranne ustalanie szacunkowych wartości planowanych zamówień publicznych i dokumentowanie tego procesu;
- zapewnienie starannego redagowania umów zawieranych z wykonawcami, ze szczególnym uwzględnieniem należytego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa;
- rzetelne egzekwowanie zapisów umownych;
- zapewnienie konkurencyjności procedur udzielania zamówień publicznych, w tym w zakresie stosowanych trybów,
- wypracowanie i wdrożenie mechanizmów gwarantujących pełną przejrzystość realizacji zawartych umów i skuteczność procesów kontroli wewnętrznej.

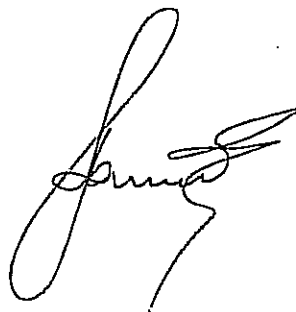
Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Komendanta o przedstawienie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 62 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Panu Komendantowi przysługuje prawo zgłoszenia

na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.

Z poważaniem

A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the bottom.