



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Mieczysław Łuczak

LLU.410.021.01.2015
P/15/084

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/084 - Program standaryzacji komend i komisariatów Policji i jego realizacja w województwie lubelskim
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
<i>Kontrolerzy</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Zdzisław Sz wajgier, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 97906 z dnia 26.08.2015 (dowód: akta kontroli str. 1-2)2. Katarzyna Mazela, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 97907 z dnia 26.08.2015 (dowód: akta kontroli str. 3-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, 02-591 Warszawa, ul. Stefana Batorego 5
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Jacek Cichocki powołany na urząd Ministra Spraw Wewnętrznych z dniem 18 listopada 2011 r. (M.P.2011.102.1027).2. Bartłomiej Sienkiewicz powołany na urząd Ministra Spraw Wewnętrznych z dniem 25 lutego 2013 r. (M.P.2013.160).3. Teresa Piotrowska powołana na urząd Ministra Spraw Wewnętrznych z dniem 22 września 2014 r. (M.P.2014.806).4. Mariusz Błaszczak powołany na stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dniem 16 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna¹

Koncepcja przyjęta w Programie standaryzacji² komend i komisariatów Policji (dalej: Program), zakładająca systemową poprawę warunków obsługi obywateli w komendach i komisariatach przy równoczesnym wyrównaniu na obszarze całego kraju warunków pracy funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Policji poprzez wdrożenie jednolitego modelu funkcjonalno-przestrzennego i wizualnego komend i komisariatów, na skutek podejmowanych pośpiesznych działań, zwłaszcza w pierwszej fazie realizacji Programu oraz także niedostateczny nadzór sprawowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych – nie przyniosła oczekiwanych rezultatów.

Zastosowanie w nowo budowanych obiektach komend i komisariatów Policji

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Według Programu standaryzacja komend i komisariatów Policji powinna być rozumiana jako działanie zmierzające do uzyskania optymalnego stopnia ujednoczenia infrastruktury budowlanej komend i komisariatów Policji przy jednoczesnej poprawie stanu technicznego policyjnej infrastruktury poprzez realizowane działania inwestycyjne.

nowej modelowej koncepcji architektonicznej budynku, umożliwiło funkcjonalne zagospodarowanie przestrzeni, a przez to przyniosło poprawę warunków obsługi obywateli oraz pracy funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Policji. Uzyskano to jednak kosztem wzrostu o ponad 50% przeciętnej ceny wykonania 1 m² nowego obiektu komendy lub komisariatu wraz z wyposażeniem wynikającym z przyjętego obligatoryjnego zastosowania rozwiązań, nowej modelowej koncepcji architektonicznej budynku wraz z jego przestrzenią, przyjętych dla inwestycji finansowanych w ramach Programu w dokumencie o nazwie: Księga Standaryzacji Komend i Komisariatów Policji Polskiej (dalej Księga Standaryzacji).

Rozwiązania zawarte w pierwszej wersji Księgi Standaryzacji Komend i Komisariatów Policji Polskiej dla inwestycji finansowanych w ramach Programu wymagały aż trzykrotnego (w lipcu 2014 r., styczniu 2015 r., maju 2015 r.) korygowania rozwiązań m.in. niezgodnych z wymaganiami lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego w miejscu prowadzonej inwestycji, modelowego kształtu i wielkości działki budowlanej, małej architektury, funkcjonalności pomieszczeń i zastosowanego wyposażenia oraz wykorzystanych do budowy kosztownych materiałów budowlanych o specyfikacjach spełnianych jedynie przez pojedynczych producentów albo niespełniających wymogów sanitarnych.

W konsekwencji, w latach 2013-2015 (I półrocze) Policja nie zrealizowała żadnej inwestycji spełniającej, w pełnym zakresie, wymagania nowej modelowej koncepcji architektoniczno-budowlanej budynku komendy lub komisariatu przewidziane w którejkolwiek kolejnej wersji Księgi Standaryzacji. Również nowe logo Policji i nowy symbol Policji, wprowadzone wraz z elementami identyfikacji wizualnej tylko w jednostkach nowo budowanych, przy pozostawieniu dotychczas stosowanego logo i znaku Policji w pozostałych komendach i komisariatach Policji nie objętych Programem, wprowadziło obok dotychczas wykorzystywanych, dodatkowe elementy oznakowania Policji.

Minister Spraw Wewnętrznych sprawował nadzór nad realizacją Programu poprzez Zespół do spraw Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji. Działania w tym zakresie nie były jednak sprawowane należycie i mimo przeznaczenia na realizację Programu znacznych środków finansowych na skutek kilkukrotnego korygowania rozwiązań nowej modelowej koncepcji architektonicznej budynku wraz z jego przestrzenią, przy niedziałających należycie mechanizmach kontroli zarządczej³, nadzór ten, w końcowym efekcie, nie spowodował osiągnięcia, w pełnym zakresie, zakładanych efektów realizacji Programu. Do nieprawidłowości zaliczyć należy m.in.:

- a) niepodjęcie działań obejmujących przeprowadzenie kompleksowej analizy założeń Programu w zakresie kosztów obligatoryjnego⁴ wdrożenia poszczególnych rozwiązań i elementów standaryzacji przewidzianych w nowej modelowej koncepcji architektonicznej budynku zawartej w opracowaniach:

³ Załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84) Standardy Kontroli Zarządczej dla sektora finansów publicznych – C. Mechanizm kontroli pkt 11. Nadzór *Należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.*

⁴ Na posiedzeniu Zespołu w dniu 18 marca 2015 r. zmieniono zasadę obligatoryjności uznając, że priorytetowe jest przestrzeganie zapisów ustawy Prawo Zamówień Publicznych, w szczególności zachowanie uczciwej konkurencji, i ustawy o finansach publicznych, w tym celowego i racjonalnego wydatkowania środków publicznych.

Księga znaku i elementów identyfikacji wizualnej komend i komisariatów Policji (dalej Księga Znaku), Księga Standaryzacji Komend i Komisariatów Policji Polskiej – wersja I, zwłaszcza pod względem:

- ekonomicznego uzasadnienia⁵ przyjętych rozwiązań skutkujących wzrostem 1 m² kosztorysowej wartości inwestycji do kwoty 10,5-11,5 tys. zł, przy dotychczasowym wskaźniku na poziomie 6,5-7,5 tys. zł w zakresie wpływu wzrostu tych kosztów na poprawę warunków pracy pracowników Policji lub obsługi obywateli,
 - możliwości naruszenia zasady konkurencyjności wymienionej w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r.⁶ Prawo zamówień publicznych w przypadku zastosowania materiałów i wyposażenia o parametrach spełnianych przez pojedynczych producentów materiałów budowlanych (np. producent mebli, płyt betonowych do utwardzania placu),
 - akceptacja Księgi znaku i identyfikacji wizualnej komend i komisariatów Policji, wykonanej przez IDEE⁷, w której zastosowano komercyjne odpłatne czcionki chronione prawami autorskimi zastosowanymi w logotypie POLICJA i pozostałych elementach identyfikacji wizualnej stosowanej wewnątrz i na zewnątrz komend i komisariatów Policji,
- b) opracowanie istotnych elementów programu przyjętych w nowej modelowej koncepcji architektoniczno-budowlanej komendy i komisariatu oraz nałożenie obowiązku obligatoryjnego wdrożenia bez uprzedniego przeprowadzenia uprzednio właściwych konsultacji z garnizonami Policji będącymi adresatami Programu, spowodowało w trakcie realizacji Programu konieczność trzykrotnego korygowania modelowej koncepcji architektoniczno-budowlanej budynku wraz z jego przestrzenią,
- c) nieprzeprowadzenie ewaluacji wykonania Programu (o której mowa w części IV pkt 2) umożliwiającej określenie efektu podjętych działań standaryzacyjnych, w tym oceny stopnia wyrównania poziomu pracy policjantów i pracowników cywilnych w poszczególnych garnizonach Policji,
- d) nieokreślenie poziomu wskaźników realizacji Programu oraz niedokonanie w poszczególnych latach 2013-2015 (III kwartały) oceny wpływu wykonanych w ramach Programu zadań inwestycyjno-remontowych na uzyskanie optymalnego stopnia ujednoczenia infrastruktury budowlanej komend i komisariatów przy jednoczesnej poprawie stanu technicznego infrastruktury policyjnej, z uwzględnieniem wielkości przyznanego środków finansowych,
- e) przeprowadzenie konkursu na logo i elementy identyfikacji wizualnej komend i komisariatów Policji bez zachowania zasady bezstronności przeprowadzenia konkursu w związku z zaistniałym konfliktem interesów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

⁵ Stosownie do zapisów art. 44 ust 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych w zakresie dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu celów.

⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

⁷ Autor wyłoniony przez MSW w konkursie na logo i elementy identyfikacji wizualnej komend i komisariatów Policji.

1. Przygotowanie, wdrożenie i realizacja Programu, identyfikacja zadań, robót i przedsięwzięć przyjętych w Programie

Opis stanu faktycznego

Prezes Rady Ministrów Donald Tusk podczas wystąpienia sejmowego w dniu 12 października 2012 r., wskazał standaryzację komend powiatowych, miejskich, rejonowych i komisariatów na terenie całego kraju, jako jeden z priorytetów rządu na lata 2013-2015, a Program standaryzacji komend i komisariatów Policji jako istotny element dokumentu *Strategia Sprawne Państwo*⁸, której głównym celem jest poprawa jakości usług administracji publicznej, a wśród celów szczegółowych zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Na realizację Programu zabezpieczono środki finansowe w wysokości 1 mld zł.

Minister Spraw Wewnętrznych 23 października 2012 r. Zarządzeniem Nr 66⁹ powołał *Zespół do spraw „Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji”*, zwany dalej Zespołem. Zgodnie z zapisami § 2 ust. 1 tego zarządzenia zadaniem Zespołu było przygotowanie Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji oraz nadzór nad działaniami Policji przy jego realizacji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 13-17)

Głównym celem Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji była poprawa warunków obsługi obywateli w komendach i komisariatach przy równoczesnym wyrównywaniu na terenie całego kraju i polepszeniu warunków pracy funkcjonariuszy i pracowników Policji. Program zakładał m.in. stworzenie jednolitego standardu zewnętrznego i wewnętrznego komend i komisariatów oraz uzyskanie efektu spójności przeprowadzanych inwestycji, remontów lub modernizacji, a w konsekwencji ujednoczenie wizerunku Policji. Projekty miały być realizowane poprzez budowę nowych, modernizację lub rozbudowę obiektów aktualnie użytkowanych bądź adaptację budynków pozyskanych na potrzeby jednostek Policji, a odstąpienie od całości przyjętych rozwiązań dopuszczono jedynie w przypadku prowadzenia prac inwestycyjnych bądź remontowych w obiektach zabytkowych. Program nie przewidywał wykorzystania elementów identyfikacji wizualnej w „działaniach pozainwestycyjnych”, np. w zakresie: podawania informacji zamieszczanych dla obywateli na stronach internetowych, w Biuletynach Informacji Publicznej, w umundurowaniu, na sprzętach transportowych oraz w miejscach wykorzystujących logo Policji i elementy graficzne, które byłyby identyfikowane przez społeczeństwo jako należące do Policji. Analiza stron internetowych prowadzonych przez jednostki Policji na terenie całego kraju wskazuje, że nie nastąpiło ujednoczenie znaków i logo stosowanych przez poszczególne jednostki Policji, mimo że w piśmie z dnia 16 stycznia 2014 r. skierowanym do Komendanta Głównego Policji, Marcin Jabłoński Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, zalecił stosowanie nowego systemu

⁸ Przyjęty przez Komitet Stały Rady Ministrów na posiedzeniu w dniu 20 grudnia 2012 r.

⁹ Zarządzenie Nr 66 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 października 2012 r. wydane na podstawie art. 7 ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392, ze zm.) w sprawie powołania Zespołu do spraw Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji, jako organu pomocniczego w sprawach należących do zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych

identyfikacji wizualnej w możliwie najszerszym zakresie oraz korzystanie z wszystkich wyników konkursu elementów określonych w Księdze Znaków.

(dowód: akta kontroli tom I str. 443-469, tom III str. 183-185)

Program standaryzacji komend i komisariatów Policji został przyjęty przez Zespół na posiedzeniu w dniu 29 stycznia 2013 r. Pierwszym etapem realizacji Programu miało być przeprowadzenie badania społecznego dotyczącego komend i komisariatów Policji o charakterze konsultacji społecznych dotyczących funkcji i standardów przestrzeni komend i komisariatów Policji oraz konkursów: na opracowanie modelu funkcjonalno-przestrzennego komendy i komisariatu Policji oraz na jednolity znak graficzny i elementy identyfikacji wizualnej Policji.

W związku z zaistnieniem przesłanki określonej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*, wybór współorganizatorów ww. opracowania i konkursów został przeprowadzony w trybie zapytania o cenę zgodnie z procedurami zamówień publicznych obowiązującymi w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 202-249)

Postępowanie w sprawie zlecenia badania społecznego dotyczącego komend i komisariatów Policji o charakterze konsultacji społecznych wszczęto 12 grudnia 2012 r. z zachowaniem obowiązujących w MSW procedur, jeszcze przed opracowaniem i przyjęciem Programu, zgodnie z wytycznymi Podsekretarza Stanu w MSW Pana Michała Deskura – Przewodniczącego Zespołu, a umowę¹⁰ z wybranym wykonawcą przedmiotu zamówienia zawarto 28 grudnia 2012 r., tj. w dniu, w którym o godzinie 14 upływał termin złożenia ofert przez potencjalnych wykonawców¹¹.

Umowę w imieniu Skarbu Państwa – Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, zawarł Bartosz Czyczyn – ówczesny Zastępca Dyrektora Biura Ministra, który wyjaśnił, że „uwzględniając istotność badania społecznego dla Zespołu nie było uzasadnienia do zwłoki w podejmowaniu decyzji, co do zawarcia umowy”.

(dowód: akta kontroli tom I str. 159, 162-172, 185-186, 197-223)

Raport obejmował m.in. wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród policjantów i pracowników cywilnych oraz indywidualne wywiady przeprowadzone z komendantami lub ich zastępcami, interesantami, pracownikami cywilnymi i funkcjonariuszami Policji. Zawierał także analizę zagranicznych przykładów planowania przestrzeni budynków policyjnych. Po uzyskaniu wyników ww. badania (15 lutego 2013 r.) Zespół po uzyskaniu wyników badania, podjął działania zmierzające do przeprowadzenia konkursu studialnego na opracowanie modelu funkcjonalno-przestrzennego komend i komisariatów Policji oraz konkursu na jednolity znak graficzny i identyfikację wizualną w budynkach Policji. Uwzględniając wyniki badania społecznego dotyczącego komend i komisariatów Policji o charakterze konsultacji społecznych udzielono zamówienia publicznego na wsparcie MSW w przygotowaniu i przeprowadzeniu niżej wymienionych konkursów dotyczących:

¹⁰ Umowa zawarta pomiędzy Skarbem Państwa – Ministerstwem Spraw Wewnętrznych, a Fundacją Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”.

¹¹ Wybrano ofertę z najniższą ceną.

- a) przygotowania i przeprowadzenia konkursu na opracowanie modelu funkcjonalno-przestrzennego Policji¹². Dnia 3 stycznia 2013 r. zawarto umowę nr 1/2013/DN z wyłonionym organizatorem konkursu (Oddział Warszawski Stowarzyszenia Architektów Polskich – oferującego najniższą cenę na kwotę 52 tys. zł),
- b) na przygotowanie i przeprowadzenie konkursu na projekt logo i elementów identyfikacji wizualnej komend i komisariatów policji. Umowę nr 3/2013/DN zawarto w dniu 20 lutego 2013 r. ze Stowarzyszeniem Projektantów Form Przemysłowych z siedzibą w Warszawie (jedyne oferenta, który złożył ofertę w terminie na kwotę 14 tys. zł).

(dowód: akta kontroli tom I str. 162-172, 185-186, 197-223, 269-389)

Stowarzyszenie Projektantów Form Przemysłowych (SPFP) ogłosiło w dniu 4 marca 2013 r. konkurs (zakończony 15 kwietnia 2013 r.), w wyniku którego wyłoniono zwycięzcę konkursu (firma IDEE z Bytomia). Protokołem odbioru przedmiotu zamówienia z dnia 25 czerwca 2013 r. przyjęto dokumentację wykonania projektu oraz oświadczenie o przeniesieniu przez autorów praw autorskich na rzecz MSW. Koszty poniesione przez MSW na wykonanie projektu wyniosły 14 tys. zł dla SPFP za wsparcie przygotowania i przeprowadzenia konkursu oraz 8 tys. zł (po 2 tys. zł dla każdego z 4 uczestników) jako ryczałtowy zwrot kosztów wykonania projektów koncepcyjnych za II etap konkursu i 20 tys. zł dla laureata konkursu (łącznie 42 tys. zł).

Konkurs studialny na opracowanie modelu funkcjonalno-przestrzennego komendy i komisariatu Policji został zakończony 17 czerwca 2013 r. Do dokonania oceny i wyboru najlepszej pracy konkursowej, powołano Sąd Konkursowy, w skład którego weszło m.in. dwóch członków Zespołu oraz Zastępcę Komendanta Głównego Policji i Zastępcę Dyrektora Biura Ministra MSW. Konkurs został przeprowadzony zgodnie z Regulaminem. Wygrali¹³ łódzcy architekci z Pracowni Architektonicznej Sp. z o.o. z Łodzi. Nagrodzony projekt według protokołu z posiedzenia Sądu Konkursowego spełniał warunki określone w Regulaminie konkursu, w tym był zgodny z założeniami Programu oraz wytycznymi Komendanta Głównego Policji i uwzględniał wyniki badania społecznego.

Protokołem odbioru przedmiotu zamówienia z dnia 8 lipca 2013 r. odebrano dokumentację wykonania projektu oraz oświadczenie o przeniesieniu praw autorskich na rzecz MSW. Koszty poniesione na wykonanie projektu wyniosły: 52 tys. zł dla Stowarzyszenia Architektów Polskich za przygotowanie i przeprowadzenie konkursu oraz 55 tys. zł dla laureata konkursu za zwycięską pracę.

(dowód: akta kontroli tom II str. 60-107)

W dniu 24 lipca 2013 r. do Komendy Głównej Policji przekazano dokumentację rozstrzygniętych konkursów, ogłoszonych w ramach Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji z informacją, że warunkiem niezbędnym do poddania

¹² Umowę z Oddziałem warszawskim Stowarzyszenia Architektów Polskich zawarto w dniu 30 stycznia 2013 r.

¹³ Wyniki konkursu studialnego na opracowanie modelu funkcjonalno-przestrzennego komendy i komisariatu Policji zostały zaprezentowane opinii publicznej w ramach wystawy i dyskusji pokonkursowej w dniu 18 czerwca 2013 r. w siedzibie Oddziału Warszawskiego SARP przy ulicy Foksal 2 oraz na stronie internetowej MSW.

konkretnego zadania procedurze oceny przez Zespół do spraw standaryzacji komend i komisariatów Policji będzie zgodność projektu, inwestycji lub remontu z rozwiązaniami przyjętymi w wyniku rozstrzygniętych konkursów: studialnego na opracowanie modelu funkcjonalno-przestrzennego komend i komisariatów Policji oraz na logo i elementy identyfikacji wizualnej komend i komisariatów Policji, a rozwiązania przyjęte w Księdze Standardów i Księdze Znak, powinny być stosowane obligatoryjnie. Pismem z dnia 4 listopada 2014 r. Komenda Główna zwróciła się do MSW o wyjaśnienie sprawy nieodpłatnego korzystania z czcionek wykorzystanych w projekcie identyfikacji wizualnej przewidzianej w Księdze Znak.

Firma IDEE, która wygrała konkurs w dniu 29 maja 2014 r. przedłożyła zawartą Umowę Licencyjną Użytkownika Końcowego dotyczącą Oprogramowania Font (czcionek) firmy Monotype Imaging. W ocenie NIK, z materiałów otrzymanych w trakcie kontroli nie wynika, aby firma IDEE spełniła warunki określone w umowie licencyjnej, konieczne m.in. do dokonania transferu Oprogramowania Font (pkt 7 umowy licencyjnej) na rzecz MSW.

(dowód: akta kontroli tom II str. 184-232, tom III str. 182-189, 457 tom IV str. 138)

Zastępca Komendanta Głównego Policji obecny na posiedzeniu Zespołu w dniu 5 listopada 2013 r., uczestnicząc jako „gość”, poinformował Zespół o wynikach realizacji Programu na podstawie pierwszych kilkumiesięcznych doświadczeń. Wyrzucił opinię, że przewidziane w Księdze Standaryzacji rozwiązania architektoniczno-budowlane i materiały wskazane do ich realizacji powodują zwiększenie kosztów budowy komendy lub komisariatu. W związku z tym Zespół podjął Decyzję Nr 13/2013 o omówieniu w trybie roboczym zgłoszonych uwag Policji do Księgi Standaryzacji i określeniu trybu działania w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli tom III str. 27-36)

Komendant Główny Policji pismem z dnia 14 października 2013 r. (Cnz-3937/2013) poinformował Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, że wprowadzone standardy architektoniczno-budowlane, określone w Księdze Standaryzacji Komend i Komisariatów Policji Polskiej, skutkują znacznym wzrostem kosztów inwestycji w porównaniu do dotychczas uzyskiwanych efektów rzeczowo-finansowych, a także złożył członkom kierownictwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych odpowiedzialnym za prowadzenie spraw wynikających ze stosunku podległości Komendanta Głównego Policji wobec Ministra Spraw Wewnętrznych propozycje zmian zapisów dotyczących Księgi Standaryzacji Komend i Komisariatów Policji. W kolejnych pismach informował, że ze wstępnej wyceny wartości kosztorysowej inwestycji dla nowego obiektu o wielkości odpowiadającej modelowi z Księgi Standaryzacji opracowanej na podstawie informacji zebranych od komendantów wojewódzkich wynika, że koszt wybudowania 1 m² takiego obiektu wraz jego całkowitym wyposażeniem będzie się mieścić w przedziale 10,5-11,5 tys. zł, przy dotychczasowym wskaźniku wynoszącym od 6,5 tys. zł do 7,5 tys. zł. Dla przykładu Komendant Wojewódzki Policji w Radomiu po przeanalizowaniu nowych uwarunkowań został zmuszony do zaniechania realizacji planowanej inwestycji w Sochaczewie w dotychczas planowanym kształcie, ponieważ oszacowany na kwotę 21.354 tys. zł koszt stał się za niski (po przeprojektowaniu z uwzględnieniem uwarunkowań wynikających z Księgi Standaryzacji szacowany koszt wzrósł do

kwoty 36.285,7 tys. zł, tj. o 14.931,7 tys. zł – co stanowi wzrost o 70%). Stosując się do § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa¹⁴, według którego łączna kwota środków z budżetu państwa nie może być wyższa niż wartość kosztorysowa inwestycji określona przy rozpoczęciu jej realizacji, inwestor został zmuszony do zaniechania planowanej inwestycji.

Grzegorz Karpiński Sekretarz Stanu w MSW wyjaśnił, że „w przypadku Programu Standaryzacji wzrost ww. kosztów wydawał się wątpliwy, ponieważ Programem miała być objęta głównie zużyta infrastruktura, a w rezultacie miały być stworzone optymalne warunki dla klientów i pracowników (funkcjonariuszy) administracji publicznej. Oczywiście jest, że spowodować to mogło wzrost kosztów w stosunku do remontów doraźnych zmierzających do odtworzenia minimalnych (w zakresie bhp etc.) wymogów infrastruktury. Innymi słowy wzrost kosztów wiązać można także ze zwiększeniem przedmiotowym i jakościowym zakresu prac. Toteż nie należy porównywać in abstracto samego zwiększenia kosztów, porównywać bowiem należy zjawiska porównywalne. Samo dążenie do minimalizacji kosztów (np. jedynie przez remonty odtworzeniowe, a wręcz jedynie doraźne usuwanie zagrożeń w zakresie bhp), może zostać uznane za działanie sprzeczne z dyrektywami dokonywania wydatków publicznych zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w tym z zasadą uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów”.

Księgę Standaryzacji opracowano w lipcu 2013 r. W okresie od stycznia 2013 r. do lipca 2013 r. kwalifikowano zadania do realizacji także w ramach środków przewidzianych na realizację Programu w oparciu o założenia ustalone przed wdrożeniem Programu, od lipca 2013 r. do czerwca 2014 r. – w oparciu o I wersję Księgi Standaryzacji, od lipca 2014 r. do grudnia 2014 r. – w oparciu o II wersję, od stycznia 2015 r. do maja 2015 r. – w oparciu o III wersję, po maju 2015 r. – w oparciu o IV wersję. W zależności od okresu (etapu) oraz obowiązywania poszczególnej wersji Księgi standardów, przyjęte do realizacji nowe inwestycje projektowano z zastosowaniem standardów wynikających z danej księgi, które były modyfikowane i nie były kompatybilne, tak w zakresie architektonicznym, wizualnym, jak i w zakresie zastosowanych materiałów oraz wyposażenia.

Zmiany i uzupełnienia Księgi Standaryzacji dokonane w lipcu 2014 r. nie objęły swoim zakresem pierwszego wyposażenia oddawanych do użytku obiektów. Komendy wojewódzkie Policji kończąc realizację zadań inwestycyjno-remontowych w ramach Programu i przystępując do zakupu wyposażenia kwaterunkowo-biurowego zaczęły zgłaszać uwagi i wątpliwości również do II wydania Księgi Standaryzacji (przekazane pismem z dnia 19 grudnia 2014 r. do MSW), m.in., o tym że „specyfikacja mebli biurowych zawarta w Księdze Standaryzacji odpowiada parametrom mebli produkowanym przez jednego wytwórcę” oraz przedstawiły przykładowe różnice cen zakupu wybranej armatury sanitarnej wykonanej ze stali szlachetnej oraz z ceramiki, przewidzianych w Księdze Standaryzacji.

W trakcie trwania Programu, na skutek uwag i wątpliwości zgłaszanych przez

¹⁴ Dz. U. z 2010 r., Nr 238, 1579.

Komendanta Głównego Policji, zmieniono przyjęte w czerwcu 2013 r. w Księdze Standaryzacji Komend i Komisariatów Policji Polskiej założenia architektoniczno-budowlane. Zawierały szereg rozwiązań wpływających na wzrost kosztu budowy obiektu standaryzowanego, i dotyczyły m.in.:

- *pominięcia alternatywnych rozwiązań zagospodarowania terenu oraz nieuwzględnienia uwarunkowań regionalnych zawartych w planach zagospodarowania przestrzennego, np.: przewidziano wysokość ogrodzenia 3,3-4,5 m ponad powierzchnię terenu z cienkościennych profili stalowych, podczas gdy lokalne uwarunkowania dopuszczały wysokość 2,2 m;*
- *przyjęcia bryły modelowego budynku (obiekt o płaskim dachu i braku wariantu dla dachu stromego) oraz np. kolorystyki elewacji nieuwzględniającej wymogów określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego albo w uzyskanych decyzjach lokalizacyjnych;*
- *problemu z pozyskaniem działki pozwalającej na zachowanie frontowej elewacji o długości ok. 40 m oraz zakładaną wielkość działki przyjętą w modelu standardowego obiektu Policji o obsadzie etatowej 150 osób wynoszącej 1,8 ha, tj. dwukrotnie przekraczającej wielkość terenu (od 0,8 ha do 1,0 ha) dotychczas uznawaną, jako optymalną dla tego typu obiektu wraz z towarzyszącym zapleczem;*
- *stosowania płyt betonowych o wymiarach 40x60 cm do utwardzenia nawierzchni ciągów pieszych, jezdnych i postojowych, które nie są produkowane w Polsce przez żadnego producenta, a koszt ich zastosowania jest od 2 do 2,5 razy większy, niż ogólnie stosowana w tym celu kostka betonowa drobnowymiarowa;*
- *nieuwzględnienia przy koncepcji modelu budynku komendy/komisariatu masztu antenowego niezbędnego Policji w łączności bezprzewodowej;*
- *zaproprowania wewnętrznego patio, które jest niepraktyczne oraz wymaga odprowadzania wód opadowych i wywozu, np. śniegu.*

Dopiero na posiedzeniu Zespołu w dniu 18 marca 2015 r. podjęto decyzję o odstąpieniu od obligatoryjności stosowania rozwiązań zawartych w Księdze Znak i Księdze Standaryzacji i przyjęto zasadę, że sformułowane w Księdze zasady i elementy wskazywały kierunek dla wyborów podczas planowania prac budowlanych i remontowych. Nie wymagano natomiast bezwzględnie, aby parametry techniczno-konstrukcyjnych materiałów, sprzętu i urządzeń były identyczne z przedstawionymi w Księdze Standaryzacji, jeśli dane rozwiązanie zachowuje określone w Programie zasady projektowe oraz elementy architektoniczno-przestrzenne, jakimi powinny charakteryzować się komendy i komisariaty. Równocześnie do obowiązków jednostek Policji realizujących zamówienia należy w pierwszej kolejności przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Prawo Zamówień Publicznych i ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵ dla zapewnienia celowego i racjonalnego dokonywania wydatków publicznych oraz równych warunków dla wszystkich podmiotów uczestniczących w postępowaniu o zamówienie publiczne.

(dowód: akta kontroli tom I str. 284-300, 402-442, tom II str. 26-193, tom IV str. 169-235)

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) dopuszczono do zaistnienia konfliktu interesów naruszając zasadę bezstronności przeprowadzenia konkursu. W dniu 4 lutego 2013 r. skierowano e-mail do Stowarzyszenia Projektantów Form Przemysłowych oraz do Stowarzyszenia Twórców Grafiki Użytkowej z zapytaniem ofertowym z określonym terminem zgłaszania ofert do 7 lutego 2013 r. do godziny 10 w sprawie przygotowania i przeprowadzenia konkursu na projekt logo i elementów identyfikacji wizualnej komend i komisariatów Policji. Oferta ze Stowarzyszenia Twórców Grafiki Użytkowej, wpłynęła po terminie, na skutek czego przyjęto ofertę Stowarzyszenia Projektantów Form Przemysłowych z siedzibą w Warszawie. Członkiem Zarządu Stowarzyszenia Twórców Grafiki Użytkowej był jeden z autorów wybranej w konkursie pracy. Przewodniczącym Sądu Konkursowego w I etapie (mającym dokonać wyboru 4 najlepszych prac) był Prezes Stowarzyszenia Projektantów Form Przemysłowych. Według protokołu z posiedzenia sądu konkursowego, w II etapie konkursu mającego wyłonić laureata konkursu na logo i elementy identyfikacji przewodniczącym zespołu sędziowskiego był Prezes Stowarzyszenia Twórców Grafiki Użytkowej, którego oferta została złożona po terminie. Laureatem konkursu została firma IDEE, której współwłaściciel był członkiem Zarządu Stowarzyszenia Twórców Grafiki Użytkowej.

(dowód: akta kontroli tom I str. 111-232),

- 2) wdrożono do obligatoryjnego stosowania Księgę Znaku, w której przewidziano płatną czcionkę zastosowaną w logotypie POLICJA i pozostałych elementach identyfikacji wizualnej stosowanej wewnątrz i na zewnątrz komend i komisariatów Policji, do której Skarbowi Państwa nie przysługują prawa autorskie w pełnym zakresie przewidzianym do stosowania w Księdze Znaku. Zaniechano podjęcia działań zgodnie z § 9 ust. 6 regulaminu Konkursu na logo i elementy identyfikacji wizualnej komend i komisariatów Policji, polegających na nakazaniu wykonawcy zmiany czcionki nie wymagającej koniecznego jej zakupu. Księga Znaku przewidywała wykorzystanie nowego logotypu identyfikacji wizualnej Policji (tak zwana gwiazda policyjna) zapisanego z zastosowaniem kroju pisma w odmianie Bold o nazwie „Klint Pro” autorstwa Hannesa von Döhrena (HVD Fonts) chronionego prawami autorskimi, a w projektach nowych druków korporacyjnych z zastosowaniem kroju w odmianie Regular. Na str. 16-17 wskazano przykładowe miejsca odpłatnego nabycia fontów (zakup kroju takiego pisma to wydatek rządu 60-65 EURO za jeden komplet). Według szacunków dokonanych przez Komendę Główną Policji, łączne koszty zakupu licencji oprogramowania fontów koniecznych do zastosowania we wszystkich jednostkach Policji elementów identyfikacji wizualnej przewidzianych do zastosowania w Księdze Znaku, mogą wynieść 6.149 tys. zł. W ocenie NIK otrzymane w trakcie kontroli NIK materiały potwierdzają, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych nabywając produkt w postaci Księgi Znaku uzyskało prawo do zwielokrotniania utworu bez konieczności samodzielnego odwzorowania jedynie w logotypie znaku (wykorzystującego czcionkę o nazwie Klint Pro w odmianie Bold autorstwa Hannesa von Döhrena w słowie: POLICJA). Nie nabyło praw autorskich do

czcionki Klint Pro w odmianie Regular (wskazanej w ww. Księdze znaku na str. 17), którą to czcionkę Policja miała stosować na wszystkich drukach korporacyjnych (wizytówki, papier firmowy, koperty) oraz w przypadkach identyfikacji wizualnej na zewnątrz budynków i w ich otoczeniu zgodnie z warunkami zawartymi w Księdze znaku i elementów identyfikacji wizualnej komend i komisariatów opracowanej przez firmę IDEE, tj. we wszystkich przypadkach wymagających samodzielnego odwzorowywania tekstów wykorzystujących ww. czcionki (przykładowo: *Komenda Stołeczna Policji*, *Komenda Miejska Policji w Rzeszowie* itp.). Autor czcionki (fontu) w udzielonej licencji zezwalając IDEE na skorzystanie ze swojego utworu nie wyzbył się swoich praw autorskich, nie przekazał także praw do jej dalszego rozpowszechniania. Prawami autorskimi do tego fontu dysponowali tylko autorzy Księgi Znaku i według licencji nie mieli umocowania do transferu oprogramowania font, ponieważ w umowie licencyjnej firmy sprzedającej ww. fonty tj. Monotype Imaging, a użytkownikiem końcowym, będącej podstawą zakupu Oprogramowania Font określono warunki m.in. drukowania, transferu Oprogramowania Font, prawa własności intelektualnej i przemysłowej, z których wynika, że są niezbywalne przez użytkownika dokonującego zakupu. Zatem Policja wykorzystując elementy identyfikacji wizualnej w zakresie wymagającym zobrazowania tekstu musi dysponować prawami do tych czcionek, czyli odpłatnie nabyć prawo do wykorzystania czcionki w drukach korporacyjnych i elementach identyfikacji wizualnej. Stwierdzić należy, że licencja uprawniała firmę IDEE do przedstawienia swoich utworów z czcionką „Klint Pro” w konkursie lecz, z uwagi na treść pkt 3 umowy licencyjnej, wyłączającej możliwość zawierania oprogramowania font w dokumentach, które są produktem komercyjnym, nie uprawniała do oferowania utworu z zapożyczeniami w postaci czcionki „Klint Pro” jako, że zapożyczenia nie zostały wprowadzone legalnie tj. zgodnie z treścią umowy licencyjnej. Umowa przeniesienia praw autorskich do utworów obciążona jest wadą prawną ponieważ nie można przenieść na inny podmiot więcej praw niż się samemu posiada. Zgodnie z umową pola eksploatacji, na których dopuszczalne jest używanie oprogramowania font nie obejmują wszystkich oczekiwanych przez Skarb Państwa, reprezentowany przez MSW, miejsc wykorzystywania tych czcionek wymienionych w § 2 ust. 2 Regulaminu konkursu. Zgodnie z art. 67 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych¹⁶ licencja upoważnia do korzystania z utworu wyłącznie na wymienionych w umowie polach eksploatacji. Nabywający utwór z taką wadą powinien doprowadzić do sanacji stanu prawnego, uzyskując licencję na wszystkie oczekiwane pola eksploatacji, oraz na odpowiednią liczbę stanowisk komputerowych i serwerów. Podstawą prawną korzystania z utworu w postaci praw do zakupionej czcionki jest licencja, istnieje ryzyko, że twórca może w dowolnym czasie zaprzestać licencjonowania jej na dalsze okresy, co spowoduje, że po poniesieniu znaczących nakładów finansowych licencjobiorca tj. Skarb Państwa, będzie musiał ponownie ogłaszać konkurs i dokonywać zmian wszystkich utworów zawierających czcionkę „Klint Pro”, wskazanych w Księdze Znaku. MSW nie skorzystało z zapisów § 9 pkt 6 regulaminu konkursu na logo

¹⁶ Dz. U. z 2006 r., Nr 90, poz. 632 ze zm.

z które go treści wynika, że: „w razie konieczności wprowadzenia zmian, modyfikacji i ulepszeń w utworach, o których mowa w § 9 ust. 3, w okresie późniejszym, Uczestnik każdorazowo wyraża zgodę na dokonanie takiej zmiany, modyfikacji, ulepszenia. Zgoda ta dotyczy wszystkich pól eksploatacji, o których mowa w § 9 ust. 4 i jest wyrażana bez dodatkowego wynagrodzenia, pod warunkiem, że dany Uczestnik Konkursu jest Uczestnikiem wyłonionym w drugim etapie Konkursu, któremu zostało powierzone przygotowanie opracowania końcowego”.

Grzegorz Karpiński Sekretarz Stanu potwierdził w swoich wyjaśnieniach, m.in., że rozwinięcie loga poprzez dodanie do niego napisu, który zawiera pełną nazwę komendy lub komisariatu, wymaga wykupienia, lub posiadania przez wykonawcę danej usługi, licencji na użycie czcionki w zakresie docelowego napisu. Materiały korporacyjne - nie były elementem wdrożenia w ramach Programu, są jedynie propozycją określonego standardu, który może być wdrażany przez Policję. Identyfikacja wizualna na zewnątrz budynków i w ich otoczeniu - w przypadku, gdy w jej ramy wchodzi rozwinięcie loga poprzez dodanie do niego innego napisu lub wprowadzenie innych napisów (np. na tabliczkach informacyjnych), wymagane jest wykupienie, lub posiadanie przez wykonawcę danej usługi, licencji na użycie czcionki w zakresie docelowego napisu, a tym samym z uwagi na różnorodność potencjalnych projektów architektonicznych koszt takiej licencji nie jest możliwy do oszacowania przed wykonaniem usługi. Informacja wizualna w budynkach - analogicznie jak w przypadku identyfikacji wizualnej na zewnątrz budynków i w ich otoczeniu.

(dowód: akta kontroli tom II str. 184-281, tom IV str. 129-144, 180-254),

- 3) Zespół pełniąc swoje funkcje nadzorcze związane z realizacją Programu nie udokumentował przeprowadzenia analizy założeń tego Programu w zakresie kosztów wdrożenia rozwiązań i wymagań materiałowych zawartych w opracowaniach: Księga znaku i elementów identyfikacji wizualnej komend i komisariatów Policji, Księga Standaryzacji Komend i Komisariatów Policji Polskiej, tj.:
 - a) pod względem ekonomicznego uzasadnienia realizacji inwestycji przy pełnym stosowaniu rozwiązań przewidzianych w tych dokumentach w sytuacji, gdy ze sporządzonej przez KGP wstępnej oceny wartości kosztorysowej inwestycji średni koszt wykonania 1 m² nowego obiektu komendy wraz z wyposażeniem wzrósł do kwoty 10,5-11,5 tys. zł, przy dotychczasowym wskaźniku na poziomie 6,5-7,5 tys. zł, po zastosowaniu rozwiązań wymienionych w Księdze Standaryzacji Komend i Komisariatów Policji Polskiej,
 - b) w zakresie zgodności z zapisami ustawy Prawo zamówień publicznych w przypadku zastosowania wymagań Księgi Standaryzacji przewidujących elementy wyposażenia o parametrach spełnianych przez pojedynczych producentów materiałów budowlanych, wyposażenia lub innych elementów (np. płyt betonowych do utwardzania placu, krojów pisma, mebli.

Grzegorz Karpiński Sekretarz Stanu w MSW wyjaśnił, iż „bezsporne jest, że Zespół analizował założenia Programu w zakresie kosztów wdrożenia rozwiązań i wymagań materiałowych, dlatego też dokonywał kilkakrotnie zmian w Księdze

Standaryzacji oraz wyjaśnił, że w trakcie prowadzenia prac związanych z Księgą Standaryzacji Zespół do spraw Programu standaryzacji podjął decyzję, że sformułowane w Księdze zasady i elementy wskazują kierunek dla wyborów podczas planowania prac budowlanych i remontowych. Nie wymaga się zatem bezwzględnie, aby parametry techniczno-konstrukcyjne materiałów, sprzętu i urządzeń były identyczne z przedstawionymi w Księdze, jeśli dane rozwiązanie zachowuje określone w Programie zasady projektowe oraz posiada elementy architektoniczno-przestrzenne, jakimi powinny charakteryzować się komendy i komisariaty. Równocześnie obowiązkiem jednostek Policji realizujących zamówienia jest w pierwszej kolejności przestrzeganie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych i ustawy o finansach publicznych dla zapewnienia celowego i racjonalnego dokonywania wydatków publicznych oraz równych warunków dla wszystkich podmiotów uczestniczących w procesie zamówień publicznych i obowiązek ten dotyczy tak zamówień związanych z zastosowaniem standardów określonych w Księdze Standaryzacji, jak i z zastosowaniem elementów identyfikacji wizualnej określonych w Księdze Znaku”.

(dowód: tom IV str. 129-144)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Wprowadzono w nowo budowanych komendach i komisariatach Policji nowy wzór znaku graficznego Policji niezgodny z przewidzianym w § 9 ust.1 rozporządzenia Ministra Spraw wewnętrznych i Administracji z dnia 18 kwietnia 2005 r. w sprawie flagi oraz oznakowania jednostek pływających i statków powietrznych Policji¹⁷. Nie przeprowadzono upublicznienia i promocji nowej identyfikacji wizualnej (logo i logotypu) Policji w społeczeństwie w stosunku do obecnie wykorzystywanej gwiazdy Policji mającej umocowanie w ww. przepisach rozporządzenia.

W ocenie NIK celowe jest podjęcie działań w celu upublicznienia i promocji nowej identyfikacji wizualnej (logo i logotypu) Policji w społeczeństwie w stosunku do obecnie wykorzystywanego znaku Policji.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹⁸ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Wybór, realizacja zadań, robót i przedsięwzięć wynikających z Programu

Opis stanu faktycznego

Dla potrzeb Programu Minister Spraw Wewnętrznych, jako dysponent główny środków budżetowych, nie podjął działań w celu ustanowienia, przez Radę Ministrów, odrębnego programu wieloletniego (lata 2013-2015) do sfinansowania Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji, zakładającego możliwość

¹⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 84, poz. 724.

¹⁸ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

ciągłości finansowania realizacji zadań inwestycyjnych zgodnie z zapotrzebowaniem procesu inwestycyjnego w okresie dłuższym niż jeden rok.

Sekretarz Stanu Grzegorz Karpiński wyjaśnił, że: „Program był trzyletni i na taki okres zostały podzielone środki finansowe. Środki budżetowe były ujmowane w odpowiednich wysokościach w projektach budżetu Policji na poszczególne lata. Wydatki te były uzupełniane o dodatkowe środki z rezerw celowych pn. Środki na modernizację Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu. Program finansowany był wyłącznie ze środków budżetowych resortu oraz rezerwy celowej „modernizacyjnej”, bez angażowania dodatkowych środków. Tym samym należy uznać, że nie występowały przesłanki mogące zakłócić finansowanie tego Programu w okresie trzyletnim i nie występowała potrzeba stosowania postanowień art. 136 oraz art. 122 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Należy zatem przyjąć, że jest to Program trzyletni wewnętrzny, zainicjowany przez Prezesa Rady Ministrów Pana Donalda Tuska, a wprowadzony przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Program ten nie był wyodrębniany w ustawach budżetowych oraz w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. Zagadnienie to nie budziło wątpliwości Ministerstwa Finansów, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, jak również Komisji Spraw Wewnętrznych Sejmu RP, gdzie były przedstawiane przez MSW roczne sprawozdania z realizacji Programu. Tym samym, nie wystąpiły okoliczności uzasadniające zastosowanie procedur, o których jest mowa w art. 136 i 122 ustawy o finansach publicznych.”

(dowód: akta kontroli tom III str. 129-144)

Założono, że finansowanie Programu ze środków budżetowych wyniesie 1 mld zł w okresie trzech lat jego realizacji. W 2013 r. przeznaczono ze środków budżetu państwa 309.515 tys. zł (w części 42 - Sprawy wewnętrzne), z czego 64% (197.810 tys. zł) z budżetu Policji oraz 36% (111.705 tys. zł) z rezerwy celowej przeznaczonej na modernizację Policji. Plan finansowy zrealizowano w 100% i w ramach tej kwoty w trakcie realizacji było 247 zadań, w tym 131 inwestycji budowlanych oraz 116 remontów kompleksowych lub częściowych. Do końca roku całkowicie ukończone zostały 82 zadania (34 inwestycje budowlane i 48 remontów), na które to przedsięwzięcia wydatkowano 83.738 tys. zł.

W 2014 r. na realizację Programu przeznaczono kwotę 336.736 tys. zł, z czego: 214.136 tys. zł z budżetu Policji oraz 122.600 tys. zł z rezerwy celowej przeznaczonej na modernizację Policji. W trakcie roku realizowano 146 zadań, w tym 76 inwestycji budowlanych na kwotę 255.936 tys. zł oraz 70 remontów kompleksowych lub częściowych na kwotę 80.800 tys. zł. Do końca roku całkowicie ukończono 50 zadań (28 inwestycji budowlanych i 22 remonty), na które to przedsięwzięcia wydatkowano 235.887 tys. zł. Ponadto zamierzenia inwestycyjno-remontowe zakwalifikowane do Programu współfinansowane były w 2014 r. z innych źródeł, w szczególności z Narodowego lub Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, funduszy pomocowych UE (w tym głównie ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego), a także ze środków jednostek samorządu terytorialnego (poprzez Fundusz Wsparcia Policji). Łączna kwota środków pochodzących z ww. dofinansowania wyniosła 59.923 tys. zł.

Na realizację zadań w ramach Programu w 2015 r. ujęte zostały środki w łącznej wysokości 353.749 tys. zł (wraz ze środkami rezerwy celowej). Kwota ta została przeznaczona na kontynuację 86 zadań (z tego 274.268 tys. zł na budowy, rozbudowy i przebudowy w ramach 45 inwestycji oraz 79.481 tys. zł na realizację 41 remontów).

(dowód: akta kontroli tom III str. 69-71, 81-93, 95)

W toku kontroli ustalono, że na posiedzeniu w dniu 17 stycznia 2013 r. Zespół wyłonił zadania do realizacji w I etapie, tj. zadania rozpoczęte przed końcem 2012 r., których stan zaawansowania był większy niż 10% wartości kosztorysowej zadania oraz realnie były prowadzone prace budowlane. Wyłoniono 10 zadań do realizacji w pierwszej i 13 zadań do realizacji w drugiej kolejności. Na posiedzeniu w dniu 29 stycznia 2013 r. KGP przedstawiła listę 198 tzw. dodatkowych potrzeb inwestycyjnych i remontowych na 2013 r. Jak wynika z protokołu posiedzenia, Zespół po przeanalizowaniu na posiedzeniu wszystkich propozycji ocenił i przeznaczył do realizacji w pierwszej kolejności 58 zadań remontowych i 7 zadań inwestycyjnych. Ponadto, wskazał listę rezerwową 19 zadań remontowych oraz jedno zadanie inwestycyjne. Lista zadań inwestycyjno-remontowych przewidzianych w *Programie* w tzw. drugim etapie została przedstawiona na posiedzeniu w dniu 7 maja 2013 r., następnie była przedmiotem obrad w dniach 15 maja i 19 czerwca 2013 r., a ostatecznie została zatwierdzona w dniu 25 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli tom III str. 69-71, 81-93, 95)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Planowane i uzyskane efekty wdrożenia i realizacji Programu

Opis stanu
faktycznego

Opracowanie w nowo budowanych obiektach komend i komisariatów Policji nowej modelowej koncepcji architektonicznej budynku, umożliwiło bardziej funkcjonalne zagospodarowanie przestrzeni. Przyniosło także poprawę warunków obsługi obywateli oraz pracy funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Policji. Jednakże uzyskano to kosztem wzrostu o ponad 50% przeciętnej ceny wykonania 1 m² nowego obiektu komendy lub komisariatu wraz z wyposażeniem wynikającym z przyjętego obligatoryjnego zastosowania rozwiązań, nowej modelowej koncepcji architektonicznej budynku wraz z jego przestrzenią, przyjętych dla inwestycji finansowanych w ramach Programu w dokumencie o nazwie: Księga Standaryzacji Komend i Komisariatów Policji Polskiej. W Ministerstwie nie powstały dokumenty i opracowania obejmujące planowane efekty, jakie będą osiągnięte po wdrożeniu Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji oraz nie wykonano ewaluacji i oceny jego realizacji w poszczególnych latach realizacji Programu.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na brak dokonania analizy i oceny w zakresie wpływu realizowanych przedsięwzięć, a zatem i racjonalności wydatkowanych środków budżetowych, na realizację Programu. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2013-2015 I półrocze, Minister Spraw Wewnętrznych lub upoważniony Zespół nie dokonywał oceny stopnia osiągnięcia celu realizacji Programu.

Zgodnie z § 3 pkt 8 *zarządzenia* MSW Nr 66 Zespół był zobowiązany do oceny wpływu wykonanych w ramach Programu zadań inwestycyjno-remontowych na poprawę jakości obsługi obywateli oraz warunków pracy funkcjonariuszy Policji i pracowników cywilnych, a na podstawie § 3 pkt 9 ww. *zarządzenia* - do oceny uzyskanych efektów w aspekcie poniesionych wydatków. Oba wskazane wyżej wymagania związane są z badaniem efektywności Programu. Z treści *zarządzenia* MSW Nr 66 nie wynika w jakim czasie Zespół winien wykonywać to zadanie, tj. czy sukcesywnie w trakcie trwania *Programu*, czy na jego zakończenie. Zespół nie dokonał ustalenia liczby obiektów policyjnych spełniających standardy, ani także stopnia uzyskania mierników dodatkowych, przewidzianych w Programie, obejmujących:

- wyrównywanie poziomu pracy policjantów i pracowników cywilnych w garnizonach, mierzone poprzez sumę środków finansowych przeznaczonych na infrastrukturę budowlaną Policji w przeliczeniu na jednego funkcjonariusza Policji,
- skuteczność wykorzystywania środków finansowych otrzymanych na realizację zadań inwestycyjnych i remontowych przez Komendanta Głównego Policji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 13-35, 443-469, tom IV str. 307-333)

Grzegorz Karpiński Sekretarz Stanu w MSW wyjaśnił, że *"ewaluacja, o której mowa w dokumencie programowym (rozdział 6, podrozdział 2, str. 24-25), zostanie przeprowadzona po zakończeniu Programu w oparciu o zebraną dokumentację sprawozdawczą KGP, informacje, którymi będzie dysponował Zespół do spraw Programu standaryzacji na temat realizacji Programu oraz inne dokumenty związane z Programem z wykorzystaniem mierników głównych i dodatkowych określonych w dokumencie programowym (rozdział 6, podrozdział 2, str. 24-25)"*.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 129-144)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Zespół nie dokonał ewaluacji o której mowa w cz. IV pkt 2 Programu polegającej na ocenie wpływu wykonanych w ramach Programu zadań inwestycyjno-remontowych na poprawę jakości obsługi obywateli oraz warunków pracy funkcjonariuszy Policji i pracowników cywilnych, z uwzględnieniem wielkości przyznaných środków finansowych. W ocenie NIK, wydatkując corocznie kwoty przekraczające 300 mln zł na realizację Programu, zasadnym jest dokonywanie takich ocen w trakcie realizacji Programu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 467, tom IV str. 129-144)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie koncepcję wprowadzenia standaryzacji obiektów komend i komisariatów Policji. Natomiast negatywnie należy ocenić sposób przygotowania i wdrożenia tego procesu.

4. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad wdrożeniem i realizacją zadań, robót i przedsięwzięć oraz wykorzystaniem środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu

Opis stanu faktycznego

Minister Spraw Wewnętrznych, poprzez Zespół do spraw Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji sprawował powierzony mu ustawowo nadzór nad realizacją przedsięwzięć związanych z Programem. W okresie objętym kontrolą Zespół zebrał się w sprawach dotyczących Programu na 31 posiedzeniach. Przewodniczący Zespołu informował Ministra Spraw Wewnętrznych o stanie realizacji Programu, a także o pracach Zespołu.

W ocenie NIK działania w tym zakresie nie były jednak sprawowane należycie i na skutek kilkukrotnego korygowania rozwiązań nowej modelowej koncepcji architektonicznej budynku wraz z jego przestrzenią przy niedziałających należycie mechanizmach kontroli zarządczej nadzór ten, w końcowym efekcie, nie spowodował osiągnięcia, w pełnym zakresie, zakładanych efektów realizacji Programu. Policja nie zrealizowała żadnej inwestycji spełniającej, w pełnym zakresie, wymagania nowej modelowej koncepcji architektoniczno-budowlanej budynku komendy lub komisariatu, przewidziane w którejkolwiek kolejnej wersji Księgi Standaryzacji.

Na niedostateczny nadzór Zespołu nad realizacją Programu wskazywały wyniki kontroli przeprowadzonej w badanym okresie¹⁹ przez Departament Kontroli, Skarg i Wniosków Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

W celu usunięcia stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości oraz usprawnienia funkcjonowania na podstawie zapisów § 1 ust. 2 pkt 2 lit. b) oraz § 4 ust. 2 zarządzenia MSW Nr 66 zmienionego m.in. zarządzeniem Nr 28 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 września 2014 r. *zmieniającego zarządzenie w sprawie Zespołu do spraw Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji*, zobowiązano Zespół do określenia precyzyjnych zasad sprawowania nadzoru nad wykonaniem Programu oraz przedstawienie ich do akceptacji Przewodniczącemu Zespołu, w szczególności:

- zasad dokonywania oceny wpływu wykonanych zadań na poprawę jakości obsługi obywateli i warunków pracy funkcjonariuszy, w tym opracowania kryteriów i mierników efektywności Programu,
- zasad dokonywania oceny efektów w aspekcie poniesionych wydatków,

¹⁹ Kontrola została przeprowadzona w okresie od 12 maja 2014 r., do 14 lipca 2014 r., a wystąpienie pokontrolne sporządzono 20 października 2014 r.

- zapewnienia konsekwentnego przestrzegania przyjętych zasad sprawowania nadzoru oraz zasad i trybu sporządzania informacji i sprawozdań związanych z realizacją Programu,
- zasad weryfikacji i sprawdzania rzetelności zadań zgłaszanych przez Policję, w razie dokonywania zmian w stosunku do listy zadań przyjętych przez Zespół do realizacji,
- zasad weryfikacji i sprawdzania rzetelności sprawozdań i informacji składanych przez Policję z realizacji Programu,
- dokonania weryfikacji wszystkich przyjętych do realizacji w ramach Programu zadań inwestycyjnych i remontowych w zakresie wymagań i warunków, które powinny być spełnione zgodnie z Programem,
- opracowania, w wyodrębnionym dokumencie oraz przedstawienie do akceptacji Przewodniczącemu Zespołu, zasad i trybu sporządzania informacji i sprawozdań związanych z realizacją Programu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 53-137)

W związku z zaleceniami pokontrolnymi Departamentu Kontroli Skarg i Wniosków Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Zespół do spraw Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji dopiero w dniu 12 czerwca 2015 r. przyjął dokument zarządczy określający podział zadań pomiędzy komórkami organizacyjnymi współpracującymi z Zespołem. Natomiast do dnia zakończenia kontroli przez NIK Zespół nie ustalił zasad dokonywania oceny wpływu wykonanych zadań na poprawę jakości obsługi obywateli i warunków pracy funkcjonariuszy, w tym opracowania kryteriów i mierników efektywności Programu ani zasad dokonywania oceny efektów w aspekcie poniesionych wydatków.

(dowód: akta kontroli tom III str. 412-415, tom IV str. 129-144)

Ocena cząstkowa

W związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości w działalności kontrolowanej jednostki przez Departament Kontroli, Skarg i Wniosków MSW, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od dokonania oceny działalności w badanym obszarze w przedstawionym wyżej zakresie.

4.1. Prawdliwość wykorzystania środków funduszu „Dobrego gospodarza”.

Opis stanu faktycznego

W 2013 r. opiniowanie propozycji zadań do realizacji zgłaszanych przez KGP w ramach Funduszu „Dobrego Gospodarza” (FDG) miało miejsce na posiedzeniach w dniach 15 i 19 maja oraz 25 czerwca 2013 r. W ramach FDG poniesiono wydatki w kwocie 14.310 tys. zł.

W 2014 r. nie została wyodrębniona lista zadań prowadzonych w ramach FDG. W protokole z posiedzenia w dniu 20 marca 2014 r., kiedy Zespół decydował o realizacji Programu w latach 2014-2015 nie ma na ten temat jakiegokolwiek

informacji. Komendant Główny Policji w piśmie skierowanym do dyrektora Departamentu Nadzoru²⁰ zapewnił, iż oszczędności, które będą wypracowane przez jednostki Policji podczas realizacji przedsięwzięć remontowych zostaną przeznaczone w ramach FDG na zakup wyposażenia do obiektów służbowych Policji remontowanych w ramach Programu.

Dyrektor Departamentu Budżetu MSW wyjaśnił, że „w 2014 i 2015 r. wydatki w ramach funduszu dobrego gospodarza nie były planowane i ponoszone”.

(dowód: akta kontroli tom III str. 69-71, 81-93, 95)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹, wnosi o:

- 1) dokonanie oceny wpływu wykonanych w ramach Programu zadań inwestycyjno-remontowych na uzyskanie optymalnego stopnia ujednoczenia infrastruktury budowlanej komend i komisariatów przy jednoczesnej poprawie stanu technicznego infrastruktury policyjnej, z uwzględnieniem wielkości przyznanych środków finansowych w zakresie przewidzianym w § 3 pkt 8 i 9 Zarządzenia nr 66 Ministra Spraw Wewnętrznych z 23 października 2012 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji,
- 2) usprawnienie funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w zakresie systematycznego monitorowania i identyfikowania obszarów ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, szczególnie w obszarze nadzorowania prac remontowo-inwestycyjnych przez podległe jednostki,
- 3) podjęcie działań wymienionych w § 9 ust. 6 regulaminu Konkursu na logo i elementy identyfikacji wizualnej komend i komisariatów Policji, polegających na zmianie czcionki na niewymagającą jej zakupu, umożliwiając jej zastosowanie w pełnym zakresie we wszystkich miejscach przewidzianych konkursem i wymienionych w Księdze Znaku,
- 4) przestrzeganie zasady bezstronności i braku występowania konfliktu interesów w przypadku wyłaniania wykonawców usług z wykorzystaniem konkursów.

²⁰ Pismo Cnz-3911/14 z dnia 30 maja 2014 r.

²¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 29 grudnia 2015 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Mieczysław Łuczak

.....
podpis