

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Nr kontroli: P/01/076

I N F O R M A C J A

**o wynikach kontroli funkcjonowania policyjnych
systemów informatycznych**

WARSZAWA, marzec 2002 r.

Nr ewid. 12/2002/P01076/KOB

S P I S T R E Ś C I

	Str.
I. CZĘŚĆ OGÓLNA	
1. Charakterystyka kontroli	3
2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności	6
3. Wnioski	12
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	
1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności	12
2. Istotne ustalenia kontroli	16
2.1. Systemy informatyczne wspomagające obecnie działania ustawowe Policji	16
2.1.1. Systemy informatyczne funkcjonujące w Policji	16
2.1.2. Systemy informatyczne funkcjonujące poza Policją, a wykorzystywane przez Policję do realizacji zadań ustawowych	19
2.1.3. Zintegrowany System Informacyjny Policji – ZSIP	20
2.1.3.1. Opcje systemu	20
2.1.3.2. Narzędzia informatyczne	29
2.1.4. Policyjny System Statystyki Przestępczości TEMIDA	31
2.1.4.1. Tworzenie baz danych	31
2.1.4.2. Wykorzystywanie statystyki policyjnej do realizacji zadań ustawowych Policji	33
2.1.5. Ochrona policyjnych systemów informatycznych	34
2.1.6. Nadzór nad funkcjonowaniem systemów informatycznych Policji	36
2.2. Wdrażanie Krajowego Systemu Informacyjnego Policji – KSIP	37
2.2.1. Założenia systemu	37
2.2.2. Prace zrealizowane w latach 1998-2001	41
2.2.3. Prace przewidziane do realizacji w latach 2002-2004	45
2.3. Wydatki na informatyzację Policji poniesione przez Biuro Łączności i Informatyki KGP w latach 1999-2000 i I półroczu 2001 r.	46
2.4. Realizacja zamówień publicznych przez Biuro Łączności i Informatyki KGP w zakresie informatyzacji Policji	48
2.5. Koordynacja przedsięwzięć związanych z wdrażaniem Krajowego Systemu Informacyjnego Policji przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	52
III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	55

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

I. Charakterystyka kontroli.

Temat kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od września do grudnia 2001 r. kontrolę oznaczoną numerem P/01/076 zatytułowaną „Funkcjonowanie policyjnych systemów informatycznych”. Kontrolę podjęto z inicjatywy własnej NIK.

Cel i zakres kontroli.

Celem kontroli była ocena funkcjonowania policyjnych systemów informatycznych pod względem tworzenia baz danych i sporządzania statystyk policyjnych oraz ich wykorzystywania w ochronie bezpieczeństwa publicznego w latach 1999-2000 i I półroczu 2001 r. Ocena została sformułowana z uwzględnieniem ustawowych kryteriów, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

Dla osiągnięcia celu kontroli badaniami objęto następujące zagadnienia:

- 1) rodzaje systemów informatycznych wspomagających ustawowe działania Policji oraz ocena sprawności ich funkcjonowania z punktu widzenia realizowanych celów;
- 2) funkcjonowanie Zintegrowanego Systemu Informacyjnego Policji, jako podstawowego systemu wspomagającego działania policyjne;
- 3) sporządzanie statystyk policyjnych i tworzenie baz danych w Policyjnym Systemie Statystyki Przestępczości TEMIDA i ich wykorzystywanie w ochronie bezpieczeństwa publicznego;
- 4) ochrona policyjnych systemów informatycznych i nadzór nad ich funkcjonowaniem;
- 5) wdrażanie Krajowego Systemu Informacyjnego Policji;
- 6) nakłady poniesione na policyjne systemy informatyczne w latach 1999-2000 i I półroczu 2001 r. oraz ich efekty;

- 7) przestrzeganie ustawy o zamówieniach publicznych przy zakupie sprzętu i oprogramowania informatycznego.

Problematyka funkcjonowania policyjnych systemów informatycznych pojawiała się także podczas kontroli prowadzonych uprzednio, takich jak: „Reagowanie Policji na zgłoszenia o przestępstwach i zaginięciach osób” (P/99/031), „Funkcjonowanie służb dzielnicowych” (P/00/081).

Jednostki kontrolowane.

Badaniami kontrolnymi objęto następujące jednostki organizacyjne:

1. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.
2. Komendę Główną Policji.
3. Komendę Wojewódzką Policji w Poznaniu.
4. Komendę Wojewódzką Policji w Rzeszowie.
5. Komendę Wojewódzką Policji w Szczecinie.
6. Komendę Miejską Policji w Koninie.
7. Komendę Miejską Policji w Poznaniu.
8. Komendę Miejską Policji w Rzeszowie.
9. Komendę Miejską Policji w Szczecinie.
10. Komendę Powiatową Policji w Drawsku Pomorskim.
11. Komendę Powiatową Policji w Jarosławiu.
12. Komendę Powiatową Policji w Łańcucie.
13. Komendę Powiatową Policji w Szczecinku.
14. Komendę Powiatową Policji we Wrześni.

O wyborze powyższych jednostek decydował przede wszystkim stopień wyposażenia w sprzęt informatyczny; KWP w Poznaniu (wraz z podległymi jednostkami organizacyjnymi) należała do najlepiej wyposażonych pod względem ilości stanowisk dostępu do policyjnych baz danych, KWP w Rzeszowie (z podległymi jednostkami) należała do najgorzej wyposażonych w tym zakresie, natomiast KWP w Szczecinie (z podległymi jednostkami) zaliczana była do średnio wyposażonych.

Uczestnicy kontroli.

Badania kontrolne przeprowadził Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK.

Użyte w treści informacji skróty oznaczają:

- AFIS – system automatycznej identyfikacji linii papilarnych.
- ALERT – system analizy kryminalnej.
- ARIP – automatyczne rozsyłanie informacji o przepustkach udzielonych z zakładów karnych.
- AVT – typ terminala znakowego (alfanumerycznego).
- BIULETYN – jedna z opcji Zintegrowanego Systemu Informacyjnego Policji.
- BLiI KGP – Biuro Łączności i Informatyki Komendy Głównej Policji.
- BRON – system informatyczny wspomagający proces wydawania pozwoleń na posiadanie broni.
- CBS KGP – Centralne Biuro Śledcze Komendy Głównej Policji.
- CKBU – Centralna Kartoteka Broni Utraconej.
- CLK KGP – Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Komendy Głównej Policji.
- DigiLab – spółka inżynierska realizująca zamówienia na rzecz Policji.
- DK MSWiA – Departament Kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.
- EPL – Ewidencja Pojazdów Luksusowych.
- EUROPOL – międzynarodowa organizacja Policji.
- FOX Base+ - system zarządzania bazą danych Zintegrowanego Systemu Informacyjnego Policji.
- HP UX 11.0 – system operacyjny Krajowego Systemu Informacyjnego Policji.
- INTERPOL – międzynarodowa organizacja Policji.
- KADRA – policyjny system kadrowy.
- KGP – Komenda Główna Policji.
- KMP – komenda miejska Policji.
- KPP – komenda powiatowa Policji.
- KP – komisariat Policji.
- KSIP – Krajowy System Informacyjny Policji.
- KSITA – Kartoteka Skazanych i Tymczasowo Aresztowanych.
- KSP – Komenda Stołeczna Policji.
- KWP – komenda wojewódzka Policji.
- Mrd-5/2 – druk służący do rejestracji informacji o osobach – sprawcach przestępstw i wykroczeń i w ruchu drogowym.
- MSWiA – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.
- OIC – Osobisty Identyfikator Cyfrowy.

- Oracle – system zarządzania bazą danych Krajowego Systemu Informacyjnego Policji.
- PESEL – Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności.
- Pkr-2, Pkr-3, Pkr-12, Pkr-13 – druki służące do rejestracji informacji o osobach i zdarzeniach.
- POSIGRAF – Policyjny System Informacji Graficznej.
- POSIP – Podstawowy System Informacyjny Policji.
- PSTD – Policyjna Sieć Transmisji Danych.
- REGON – Rejestr Podmiotów Gospodarczych.
- SCO Unix – system operacyjny zastosowany w Zintegrowanym Systemie Informacyjnym Policji.
- SEWIK – System Ewidencji Wykroczeń i Kolizji w Ruchu Drogowym.
- SIS – System Informacji Schengen.
- Stp-1, Stp-2, Stp-3, Stp-5, Stp-10, Stp-11 – formularze statystyczne służące do rejestracji statystycznej przestępczości.
- SWDP – System Wspomagania Dowodzenia Policji.
- TEMIDA – Policyjny System Statystyki Przestępczości.
- UKSP – Uniwersalne Komputerowe Stanowisko Pracy.
- UOP – Urząd Ochrony Państwa.
- WEL – Wojewódzka Ewidencja Ludności.
- WEP – Wojewódzka Ewidencja Pojazdów.
- ZSIP – Zintegrowany System Informacyjny Policji.

2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności.

- 1. Ustawowe uprawnienie Policji do uzyskiwania informacji, w tym także niejawnych, gromadzenia ich, sprawdzania oraz przetwarzania, jest jednym z zasadniczych narzędzi, które umożliwia Policji reagowanie na przestępstwa i wykroczenia, a także podejmowanie działań rozpoznawczo-zapobiegawczych. Przeprowadzona kontrola funkcjonowania policyjnych systemów informatycznych, obejmująca lata 1999-2000 i I półrocze 2001 r., daje podstawę do ich krytycznej oceny w zakresie skutecznego wspomagania działań Policji w ochronie bezpieczeństwa publicznego.**

Funkcjonujący obecnie Zintegrowany System Informacyjny Policji oraz

jego opcje, a także pozostałe policyjne systemy autonomiczne, nie spełniały wymagań w zakresie ich współdziałania oraz oczekiwań w zakresie wsparcia informatycznego Policji. Rozproszenie baz danych oraz zastosowane w tych systemach narzędzia informatyczne czyniły je niewydolnymi i nie gwarantowały sprawnego ich funkcjonowania. Narzędzia informatyczne zastosowane w ZSIP nie pozwalały na sprawną obsługę baz danych systemu, których zawartość stale wzrastała. W ZSIP zapisywane były wyłącznie informacje tekstowe i numeryczne, podczas gdy system powinien – zgodnie z zapotrzebowaniem użytkowników – umożliwiać gromadzenie i przetwarzanie także informacji graficznych. ZSIP nie umożliwiał bezpośredniej współpracy z innymi systemami funkcjonującymi w Policji oraz poza Policją. Utrudniało to sprawne korzystanie z baz danych tych systemów, a zatem wydłużało czas pozyskiwania informacji. Ponadto rozwiązania informatyczne zastosowane w ZSIP były przestarzałe i nie odpowiadały rozwiązaniom zastosowanym w krajach Unii Europejskiej i NATO, co ma szczególne znaczenie w związku z członkostwem Polski w NATO oraz przyszłą integracją z Unią Europejską. Stan techniczny wielu urządzeń funkcjonujących w ZSIP był zły. Dokumentacja techniczna systemu była fragmentaryczna i nieaktualna. Odnotowano także istotne trudności z rozbudową baz danych systemu oraz ich ochroną przed dostępem osób nieuprawnionych [szerzej str. 16-20, 29-30].

2. Zintegrowany System Informacyjny Policji posiadał trzy opcje, stanowiące istotę systemu, tj.: opcja „WPROWADZANIE”, która umożliwiała zasilanie bazy danych ZSIP nowymi informacjami. Informacje wprowadzane do ZSIP obejmowały następujące obszary: dane o osobach, informacje opisujące zdarzenia oraz informacje dotyczące pojazdów, dokumentów i rzeczy; opcja „SPRAWDZENIA”, która wspomagała działania służb policyjnych (przede wszystkim prewencyjnej i kryminalnej) poprzez umożliwienie dostępu do zgromadzonych i przetworzonych informacji. Opcja ta pozwalała na dokonywanie, w oparciu o informacje zgromadzone w bazie danych ZSIP, sprawdzenia osób, zdarzeń, pojazdów, dokumentów oraz rzeczy; opcja „ANALIZY”, która wspomagała działania służb policyjnych (głównie prewencyjnej i kryminalnej) poprzez umożliwienie dostępu do zgromadzonych i przetworzonych informacji. Opcja dawała możliwość m.in. wyszukiwania w

bazie danych ZSIP osób lub zdarzeń według zadanych kryteriów. Czynność ta w systemie określana była jako typowanie osób lub zdarzeń.

W latach 1999-2000 i I półroczu 2001 r. do bazy danych ZSIP wprowadzono ogółem 4.357.051 różnego rodzaju informacji. Ustalenia kontroli w KWP w Rzeszowie, KMP w Szczecinie, Koninie i Poznaniu oraz KPP w Jarosławiu, Łańcucie, Szczecinku i we Wrześni wykazały, iż nierzetelności i uchybienia w zakresie wypełniania druków Pkr, służących do rejestrowania informacji o osobach i zdarzeniach dotyczyły braku: opisu zdarzenia, kwalifikacji prawnej zdarzenia, identyfikatora policjanta, daty zdarzenia, pieczęci i podpisu przełożonego, niewprowadzania pełnych danych do bazy danych ZSIP oraz znacznych opóźnień we wprowadzaniu informacji do bazy danych, które w kontrolowanych jednostkach Policji wynosiły średnio od 9 do 95 dni. Należy podkreślić, iż przypadki wprowadzania do systemu danych niepełnych lub z opóźnieniami obniżało jakość informacji pozyskiwanych z ZSIP. Ilość dokonanych sprawdzeń osób, pojazdów, dokumentów i rzeczy w 2000 r. i trzech kwartałach 2001 r. przez wybrane losowo podczas kontroli KGP, komendy wojewódzkie Policji w Szczecinie, Gorzowie Wlkp., Radomiu i Olsztynie wynosiła ogółem 4.010.328. Sprawdzeń tych dokonywano drogą radiową (przy użyciu radiotelefonów) za pośrednictwem służby dyżurnej komend Policji lub komórek właściwych w zakresie informatyki. Ustalono, że w niektórych kontrolowanych jednostkach miały miejsce problemy z nawiązywaniem łączności radiowej, co utrudniało, a niekiedy uniemożliwiało dokonanie sprawdzenia osób lub pojazdów w bazach danych ZSIP. Kontrola wykazała, że opcja „ANALIZY” w procesie ustalania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa była wykorzystywana w bardzo ograniczonym zakresie. W 1999 r. na podstawie typowania ustalono 183 podejrzanych (ogólna liczba ustalonych podejrzanych wynosiła 364.272 osoby), co stanowiło 0,05% ogólnej liczby podejrzanych. W 2000 r. odpowiednio - 212 osób (405.275 osób), 0,05%, a w I półroczu 2001 r. - 79 osób (259.731 osób), 0,03%. W szerszym natomiast zakresie wykorzystywano ją do zawężania kręgu podejrzanych.

W okresie objętym kontrolą NIK stanowiska dostępu do ZSIP znajdowały się we wszystkich komendach wojewódzkich Policji, Komendzie Stołecznej Policji, w komendach miejskich i powiatowych Policji oraz części komisariatów Policji. Według danych na dzień 30 czerwca 2001 r. ogólna ilość stanowisk

dostępu wynosiła 11.537. Ze względu na brak stosownej infrastruktury teleinformatycznej 243 komisariaty nie posiadały stanowisk dostępu do ZSIP. Niezależnie od powyższego występowały utrudnienia w dostępie do bazy danych ZSIP ze względu na ograniczoną przepustowość łączy systemu, a także brak urządzeń szyfrujących, umożliwiających transmisję informacji niejawnych.

Kontrola wykazała nieprawidłowości przy wypełnianiu formularzy statystycznych Stp, stanowiących podstawę do rejestracji statystycznej przestępczości. Dotyczyło to KWP w Rzeszowie, KMP w Łańcucie, KPP w Jarosławiu. W pozostałych kontrolowanych jednostkach uchybień w tym zakresie nie stwierdzono [szerzej str. 20-29, 31-33].

3. **Odnosnie funkcjonowania Policyjnego Systemu Statystyki Przestępczości TEMIDA** ustalono, że opierał się on na wojewódzkich bazach danych, aktualizowanych raz na miesiąc. Informacje z wojewódzkich baz danych były przekazywane, również raz na miesiąc, za pomocą Policyjnej Sieci Transmisji Danych, do KGP. Dane źródłowe wprowadzano do systemu z wypełnianych ręcznie formularzy statystycznych (6 rodzajów). W trakcie kontroli odnotowano przypadki uchybień w zakresie rzetelności wypełniania tych formularzy [szerzej str. 31-34].
4. W badanym okresie, według wyjaśnień uzyskanych w KGP, nie stwierdzono przypadku dostępu do baz danych systemów informatycznych osób nieuprawnionych, co należy ocenić pozytywnie. Niemniej jednak sposób ochrony policyjnych systemów informatycznych nie gwarantował odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa, gdyż ochrona ograniczała się przede wszystkim do zabezpieczenia fizycznego pomieszczeń, w których zlokalizowane były urządzenia informatyczne oraz nadawania indywidualnych uprawnień dostępu do systemów każdemu użytkownikowi. Uprawniony użytkownik otrzymywał osobisty identyfikator cyfrowy – OIC, dzięki któremu uzyskiwał dostęp do określonych systemów, w ściśle wyznaczonym zakresie. OIC pozwalał na identyfikowanie użytkownika oraz rejestrowanie każdego dostępu do systemów (zrealizowanego lub usiłowanego). Zabezpieczenia dotyczyły jednak tylko warstwy aplikacji [szerzej str. 34-35].

5. Nadzór Biura Łączności i Informatyki KGP nad funkcjonowaniem systemów informatycznych w Policji polegał m.in. na całodobowym śledzeniu pracy urządzeń umożliwiających dostęp do baz danych systemów oraz obciążenia systemu operacyjnego, cyklicznym sprawdzaniu prawidłowości funkcjonowania poszczególnych aplikacji systemów, a także monitorowaniu łącz teleinformatycznych policyjnej sieci transmisji danych. Ponadto Biuro utrzymywało bieżący kontakt z administratorami wojewódzkich baz danych w zakresie eksploatacji systemów. Ustalono, że działania Biura Koordynacji Służby Kryminalnej KGP, w zakresie nadzoru, ograniczały się do interpretowania przepisów prawa, a ponadto informowania jednostek o orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych. Biuro Prezydialne KGP natomiast sprawowało wyłącznie nadzór w zakresie technicznej strony funkcjonowania systemu [szerzej str. 36-37].
6. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podjęcie decyzji o wdrażaniu Krajowego Systemu Informacyjnego Policji. System ten, zgodnie z założeniami, ma zastąpić przestarzały i niewydolny ZSIP w zakresie wsparcia informacyjnego Policji. KSIP ma skrócić czas obiegu i uzyskiwania informacji, a ponadto ma zapewnić integrację danych pochodzących z różnych źródeł i umożliwić sprawną wymianę informacji z innymi systemami informatycznymi (policyjnymi, pozapolicyjnymi, zagranicznymi). Dzięki zastosowaniu nowoczesnych narzędzi informatycznych umożliwiona będzie stała rozbudowa bazy danych KSIP. Pozytywnie należy także ocenić starania podjęte w celu zapewnienia wszystkim komisariatom Policji dostępu do systemów informatycznych. Kontrola wykazała, że nie wszystkie prace związane z wdrażaniem KSIP w 2000 r. i I półroczu 2001 r., określone w „Programie rozwoju łączności i informatyki Policyjnej w latach 2000-2004” zostały zrealizowane. Przyczyną tego była niedostateczna ilość przyznanych środków finansowych na ten cel. NIK zwraca uwagę na ograniczenia związane z wdrażaniem systemu KSIP w zakresie obsługi użytkowników, ponieważ wydajność bazy danych systemu – stwierdzona w trakcie przeprowadzonego w KGP testu – uległa obniżeniu podczas obsługi jednocześnie 1.000 użytkowników, gdy tymczasem w Policji – według stanu na dzień 30 czerwca 2001 r. – było 11.537 stanowisk dostępu do ZSIP, tj. potencjalnych

użytkowników systemu. Krytyczna ocena NIK dotyczy również budowy systemów wspomagania dowodzenia Policji (SWDP) w dużych aglomeracjach miejskich, mających współdziałać z KSIP, gdyż wydatki poniesione na ich budowę w 2000 r. i I półroczu 2001 r. były ponad 3-krotnie niższe niż zakładano. Tym samym planowane do realizacji zadania nie zostały w pełni wykonane [szerzej str. 37-45].

7. W wyniku kontroli ustalono, że w ramach zakupów centralnych Biuro Łączności i Informatyki KGP wydatkowało w 1999 r. – 20.869,1 tys. zł, w 2000 r. – 31.454,2 tys. zł, a w I półroczu 2001 r. – 16.633,8 tys. zł. W 1999 r. zakupiono m.in. 384 uniwersalne komputerowe stanowiska pracy (UKSP), 490 terminali znakowych oraz 48 szyfratorów. Natomiast w 2000 r. zakupiono m.in. 931 UKSP, 2 serwery, 33 szyfratory, a w I półroczu 2001 r. – 450 UKSP, 350 drukarko-skanerów i 74 komputery [szerzej str. 46-48].
8. Kontrolą NIK objęto 31 postępowań, spośród 140 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego zrealizowanych w BLiI KGP w latach 1999-2000 i I półroczu 2001 r. Wybrane postępowania dotyczyły zamówień o największej wartości. Odnośnie skontrolowanych postępowań nieprawidłowości nie stwierdzono, niemniej jednak zwrócono uwagę na to, że zgodnie z treścią art.14 ustawy o zamówieniach publicznych podstawowym trybem udzielania zamówienia publicznego jest przetarg nieograniczony, gdy tymczasem w Biurze Łączności i Informatyki KGP tryb ten zastosowano tylko podczas 6 postępowań (4,3% ogółu postępowań przeprowadzonych przez BLiI KGP). Ustalenia kontroli przeprowadzonej przez Inspektorat Komendanta Głównego Policji, w zakresie przestrzegania przez BLiI KGP przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, wykazały nieprawidłowości dotyczące m.in. niepełnego rozpoznania rynku przez zamawiającego, braku oświadczeń – wymaganych przepisami ustawy – niektórych osób wchodzących w skład komisji powołanych do rozstrzygnięcia postępowań o zamówienie publiczne lub występujących w imieniu zamawiającego oraz formułowania, w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia, kryteriów stanowiących podstawę przy wyborze oferty, w sposób mało precyzyjny lub oparty na subiektywnych przesłankach [szerzej str. 48-52].

9. Kontrola wykazała, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w znikomym stopniu koordynowało przedsięwzięcia związane z wdrażaniem KSIP, bowiem działania ministerstwa ograniczyły się do tego, że Departament Porządku Publicznego MSWiA zainicjował spotkania z komendantami głównymi Policji i Straży Granicznej oraz spotkanie kierownictwa Biura Koordynacji Służby Kryminalnej KGP i Zarządu Ochrony Granicy Państwowej Komendy Głównej Straży Granicznej, mających na celu koordynację działań i wymianę informacji pomiędzy Policją i Strażą Graniczną. Ponadto ustalono, że Departament Kontroli MSWiA nie przeprowadził, w okresie objętym kontrolą NIK, kontroli funkcjonowania systemów informatycznych Policji, wyjaśniając m.in., że niepodjęcie kontroli przez Departament wynikało z braku „wyraźnych sygnałów o nieprawidłowościach w tym zakresie”. NIK krytycznie ocenia działanie MSWiA w zakresie koordynacji, nadzoru i kontroli wdrażania KSIP, biorąc pod uwagę znaczenie realizowanych przedsięwzięć oraz skalę poniesionych wydatków [szerzej str. 52-54].

3. W n i o s k i

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi do:

- *Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji* o zapewnienie skutecznego i stałego nadzoru nad funkcjonowaniem systemów informatycznych w Policji, a w szczególności nad wdrażaniem Krajowego Systemu Informacyjnego Policji, także w kontekście harmonizacji z wdrażaniem ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych¹ – tak aby w 2004 r. osiągnąć wszystkie zakładane cele KSIP.
- *Komendanta Głównego Policji* o:
 - zapewnienie konsekwentnej realizacji wszystkich zadań określonych w ramach wdrażania Krajowego Systemu Informacyjnego Policji dla

¹ Dz.U. Nr 110, poz. 1189 ze zm. (ustawa wchodzi w życie z dniem 6 kwietnia 2002 r.).

osiągnięcia zakładanych celów w 2004 r. i niedopuszczenia do opóźnień w tym zakresie, przy uwzględnieniu wymogów gospodarności działania;

- **zapewnienie właściwej ochrony policyjnych baz danych przed dostępem osób nieuprawnionych.**

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności.

Policja² jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o Policji, do podstawowych zadań Policji należy:

- ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;
- ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania;
- inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnieniu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców;
- nadzór nad strażami gminnymi (miejskimi) oraz nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach;

² Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (j.t. Dz.U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58).

- kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych;
- współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów, porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów;
- *współpraca z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych³.*

Policja realizuje także zadania wynikające z umów i porozumień międzynarodowych, na zasadach i w zakresie w nich określonych (ust. 3).

Policja, w granicach swych zadań, w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń, wykonuje czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe. Z tego względu formacja ta została wyposażona w ustawowe uprawnienia, których zakres został szczegółowo określony w rozdziale 3 ustawy o Policji. Wynika z nich, iż Policja np. ma prawo do:

- korzystania Policji z danych o osobie uzyskanych przez inne organy, służby i instytucje państwowe oraz z informacji kryminalnej zgromadzonej w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych;
- legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości, zatrzymywania osób w przypadkach ustawowo określonych, zatrzymywania osób pozbawionych wolności, które przebywają na wolności nielegalnie oraz zatrzymywania osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz dla mienia;
- przeszukiwania osób i pomieszczeń w przypadkach ustawowo określonych, dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunku w portach i na dworcach oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego, w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary;

³ art. 1 ust. 2 pkt 8, dodany przez art. 52 pkt 1 ustawy o gromadzeniu i przetwarzaniu informacji kryminalnych; wchodzi w życie z dniem 6 kwietnia 2002 r.

- obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych zdarzeń w miejscach publicznych.

Uprawnienia Policji do uzyskiwania informacji, w tym także niejawnych, gromadzenia ich, sprawdzania oraz przetwarzania zostały określone w art. 20-22. Dotyczy to także informacji, w tym również danych osobowych, ze zbiorów prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów przez organy władzy publicznej, a w szczególności z Krajowego Rejestru Karnego oraz Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności. Administratorzy danych gromadzonych w tych rejestrach są obowiązani do nieodpłatnego ich udostępniania.

W powyższych przepisach (art. 20 ust. 19) zawarta także została delegacja dla Komendanta Głównego Policji do określenia, w drodze zarządzenia, sposobu i warunków pobierania, przetwarzania i wykorzystywania informacji, o których mowa w art. 20 ust. 2 oraz sposobu zakładania i prowadzenia zbiorów tych informacji, rodzajów służb policyjnych uprawnionych do korzystania z tych zbiorów, przełożonych właściwych w tych sprawach oraz wzorów dokumentów obowiązujących przy przetwarzaniu danych, z uwzględnieniem przepisów o ochronie informacji niejawnych.

Komendant Główny Policji zarządzeniem Nr 40 z dnia 18 grudnia 1996 r.⁴, wprowadził do użytku „Instrukcję o szczegółowych zasadach i trybie gromadzenia, przetwarzania oraz wykorzystywania przez Policję informacji ze zbiorów ewidencyjnych”.

Zasady organizacji sprawozdawczości policyjnej uregulowane zostały natomiast zarządzeniem Nr 17/2000 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 listopada 2000 r. w sprawie rejestracji statystycznej przestępczości oraz zamachów samobójczych i wypadków tonięć⁵.

Ponadto Policja gromadziła, przetwarzała i wykorzystywała informacje na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy o ruchu drogowym⁶ oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 kwietnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu dokonywania wpisów do prowadzonego przez Komendanta Głównego Policji rejestru prawomocnych orzeczeń o ukaraniu karą

⁴ nie publikowane.

⁵ nie publikowane.

⁶ Dz.U. Nr 52, poz. 329.

dotatkową zakazu wstępu na imprezę masową i prawomocnych orzeczeń zobowiązujących do powstrzymania się od przebywania w miejscach przeprowadzania imprez masowych oraz sposobu prowadzenia rejestru⁷.

Gospodarka finansowa Policji podlega rygorom wynikającym z:

- ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁸ oraz przepisów wykonawczych Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji obowiązujących do dnia 31 grudnia 2000 r. zgodnie z art. 202 ust. 2 tej ustawy;
- rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowe zasady i terminy rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych⁹;
- ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁰;
- ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych¹¹;
- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 1996 r. w sprawie określenia szczególnych zasad udzielania zamówień publicznych ze względu na ochronę bezpieczeństwa narodowego, ochronę tajemnicy państwowej, stan klęski żywiołowej lub inny ważny interes państwa¹².

Zgodnie z art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór nad działalnością m.in. Policji.

Dane gromadzone w policyjnych systemach informatycznych podlegały ochronie na zasadach określonych w ustawie z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych¹³ oraz ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁴.

⁷ Dz.U. Nr 62, poz. 397.

⁸ Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.

⁹ Dz.U. Nr 122, poz. 1333.

¹⁰ Dz.U. Nr 121, poz. 59.

¹¹ j.t. Dz.U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773 ze zm.

¹² Dz.U. Nr 109, poz. 524 ze zm.

¹³ Dz.U. Nr 11, poz. 95 ze zm.

¹⁴ Dz.U. Nr 133, poz. 883 ze zm.

2. Istotne ustalenia kontroli.

2.1. Systemy informatyczne wspomagające obecnie działania ustawowe Policji.

2.1.1. Systemy informatyczne funkcjonujące w Policji.

Kontrola wykazała, że w latach 1999-2001 działania ustawowe Policji wspomagane były przede wszystkim przez następujące systemy informatyczne:

- ***Zintegrowany System Informacyjny Policji***, który jest podstawowym systemem informatycznym w Policji. W systemie tym gromadzone i przetwarzane są informacje pozyskiwane podczas wykonywania czynności służbowych przez policjantów. System ten stanowi zasadnicze wsparcie informacyjne Policji w realizacji jej ustawowych zadań. ZSIP został utworzony w latach 1992-1996, początkowo jako Terenowy Bank Informacji Kryminalnej¹⁵;
- ***System informatyczny BIULETYN***, który stanowi jedną z opcji ZSIP i służy do rejestracji istotnych zdarzeń, które miały miejsce w okresie poprzedniej doby na obszarze całego kraju. Zdarzenia są rejestrowane w komendach wojewódzkich Policji i gromadzone w wojewódzkich bazach danych, a następnie (raz na dobę) przekazywane, za pośrednictwem policyjnej sieci transmisji danych, do centralnej bazy danych w KGP. Na podstawie zebranych informacji o zdarzeniach w Komendzie Głównej Policji sporządzana jest „Informacja Dzienna KGP”, która rozsyłana jest do centralnych organów administracji państwowej oraz przekazywana, poprzez PSTD, do wszystkich komend wojewódzkich Policji. Ponadto informacje zgromadzone w bazach danych (centralnej i wojewódzkich) stanowią podstawę do dokonywania okresowych analiz i ocen;

¹⁵ Podstawę utworzenia systemu stanowiło pisemne polecenie Zastępcy Komendanta Głównego Policji z dnia 12 czerwca 1992 r.

- ***Policyjny System Statystyki Przestępczości TEMIDA***, który jest systemem informatycznym służącym do rejestrowania i przetwarzania informacji m.in. o: wszczętych, wznowionych i zakończonych postępowaniach przygotowawczych dotyczących przestępstw, przestępstwach i czynach karalnych stwierdzonych w zakończonych postępowaniach przygotowawczych, zamachach samobójczych dokonanych lub usiłowanych oraz wypadkach utonięcia lub ratowania osoby tonącej. System TEMIDA w wersji aktualnie użytkowanej został opracowany na początku lat dziewięćdziesiątych w Biurze Analiz i Statystyki KGP. System ten był kontynuacją wcześniejszej wersji systemu, który umożliwiał przetwarzanie informacji statystycznych dla potrzeb Policji. Zadania w tym zakresie realizowane były w cywilnych ośrodkach obliczeniowych. Od 1991 r. system TEMIDA eksploatowany jest w Policji przy zastosowaniu mikrokomputerów;
- ***System Informatyczny BRON***, który wspomaga proces wydawania pozwoleń na posiadanie broni. Służy do ewidencjonowania osób, które uzyskały pozwolenie na posiadanie broni, ubiegały się o takie pozwolenie, otrzymały decyzje odmowne lub cofnięto im pozwolenie, a także osób posiadających broń. System uwzględnia również udzielone pozwolenia na broń „obiekтовую” służącą do ochrony tzw. obiektów uspołecznionych (np. banków, szkół, klubów sportowych). System obejmuje także słowniki marek, modeli i kalibrów broni. Prace nad stworzeniem policyjnego systemu informatycznego służącego do ewidencjonowania broni rozpoczęto pod koniec 1994 r., natomiast wdrożenie systemu BRON nastąpiło na początku 1998 r. System BRON funkcjonuje we wszystkich komendach wojewódzkich Policji, w których utworzono wojewódzkie bazy danych. Do zakończenia kontroli NIK w Policji nie było centralnej bazy danych systemu BRON;
- ***Centralna Kartoteka Broni Utraconej (CKBU)***, który służy do gromadzenia informacji o wszystkich zgłoszonych przypadkach utraty broni palnej na obszarze całego kraju. Informacje dotyczące utraty broni palnej przekazywane były do Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego KGP z komend wojewódzkich Policji. Centralna baza danych tego systemu, utworzona w oparciu o informacje uzyskane z CLK KGP, znajduje się w Biurze Łączności i Informatyki KGP. Do bazy tej możliwy jest dostęp każdej jednostki organizacyjnej Policji włączonej do sieci za pośrednictwem PSTD;
- ***System Ewidencji Wykroczeń i Kolizji w Ruchu Drogowym (SEWIK)***, który umożliwia ewidencjonowanie podstawowych informacji o wypadkach i kolizjach w

ruchu drogowym powstałych na obszarze całego kraju. Informacje w powyższym zakresie wprowadzane są do wojewódzkich baz danych. Centralna baza danych systemu znajduje się w BLiI KGP. Aktualizacja danych znajdujących się w tej bazie następuje przez przekazywanie (raz na miesiąc), za pośrednictwem PSTD, danych z baz wojewódzkich. Informacje gromadzone w systemie SEWIK służą m.in. do sporządzania statystyk wypadków i kolizji w ruchu drogowym oraz przeprowadzania analiz stanu bezpieczeństwa i zagrożeń w ruchu drogowym;

- ***Policyjny System Informacji Graficznej (POSIGRAF)***, który umożliwia gromadzenie i prezentację informacji graficznych. Na informacje takie składają się zdjęcia fotograficzne osób przeniesione do systemu przy użyciu skanerów. Zdjęcia zgromadzone w systemie dotyczą m.in. osób poszukiwanych, zaginionych i niebezpiecznych przestępców. System POSIGRAF wykorzystywany jest przede wszystkim przy typowaniu sprawców przestępstw na podstawie ustalonego rysopisu lub znaków szczególnych, a także przy identyfikacji osób o nieustalonej tożsamości i zwłok;
- ***System analizy kryminalnej ALERT***, który wspomaga działania Policji w zakresie analizy kryminalnej. Wykorzystywany jest przede wszystkim podczas prowadzenia śledztw w skomplikowanych i złożonych sprawach. System pozwala na szybkie wyszukiwanie, selekcjonowanie, porządkowanie oraz kojarzenie informacji zgromadzonych w centralnej bazie danych, według ściśle zadanych kryteriów. System ALERT został wdrożony w Centralnym Biurze Śledczym KGP;
- ***System automatycznej identyfikacji linii papilarnych AFIS***, który spełnia funkcję centralnej kartoteki daktyloskopijnej Policji. Baza danych systemu, zawierająca obrazy odcisków linii papilarnych palców rąk osób oraz ich dane personalne, znajduje się w Centralnym Laboratorium Kryminalistycznym KGP. System AFIS umożliwia zasilanie, aktualizowanie i przeszukiwanie bazy danych systemu. Efektem przeszukiwania bazy danych, przy zadanym kryterium, jakim jest pozostawiony odcisk linii papilarnych (lub jego fragment), są dane personalne osoby, która odcisk pozostawiła. System jest w trakcie procesu wdrażania do eksploatacji, który polega na zeskanowaniu i wprowadzeniu do systemu około dwóch milionów tradycyjnych kart daktyloskopijnych wraz z ich opisem.

2.1.2. Systemy informatyczne funkcjonujące poza Policją, a wykorzystywane przez Policję do realizacji zadań ustawowych.

Podczas kontroli ustalono, że w działalności służbowej Policja wykorzystywała także informacje gromadzone i przetwarzane w systemach pozapolicyjnych. Pozyskiwanie takich informacji było możliwe poprzez zapewnienie Policji dostępu do bazy danych systemu, lub udzielenie odpowiedzi na zapytania skierowane do właściwego administratora systemu. Dotyczyło to systemów:

- Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności – PESEL, utworzonego i eksploatowanego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- Kartoteki Skazanych i Tymczasowo Aresztowanych – KSiTA, utworzonego i eksploatowanego w Ministerstwie Sprawiedliwości;
- Wojewódzkiej Ewidencji Ludności – WEL, utworzonego i eksploatowanego w urzędzie wojewódzkim;
- Wojewódzkiej Ewidencji Pojazdów - WEP, utworzonego i eksploatowanego w urzędzie wojewódzkim;
- Rejestru Podmiotów Gospodarczych – REGON, utworzonego i eksploatowanego w Głównym Urzędzie Statystycznym;
- Ewidencji Pojazdów Luksusowych – EPL, utworzonego i eksploatowanego w Straży Granicznej;
- Automatycznego Rozsyłania Informacji o Przepustkach Udzielonych w Zakładach Karnych – ARIP, utworzonego i eksploatowanego w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na pilną potrzebę wdrożenia Centralnej Ewidencji Pojazdów, o której mowa w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym¹⁶. Jej brak ogranicza bowiem istotnie skuteczność działań podejmowanych przez Policję.

2.1.3. Zintegrowany System Informacyjny Policji – ZSIP.

2.1.3.1. Opcje systemu.

¹⁶ Dz.U. Nr 160, poz. 1086 ze zm.

Kontrola wykazała, że baza danych ZSIP zbudowana została na dwóch poziomach. Na szczeblu komend wojewódzkich Policji tworzone były wojewódzkie bazy danych, natomiast na szczeblu KGP, w Biurze Łączności i Informatyki, utworzona została centralna baza danych systemu. Bazę centralną stanowią dane zgromadzone we wszystkich wojewódzkich bazach danych. Zasilanie (aktualizowanie) bazy centralnej danymi z baz wojewódzkich odbywało się dwa razy w ciągu doby, za pośrednictwem PSTD. Informacje zgromadzone w bazach danych ZSIP (centralnej i wojewódzkich) dotyczyły osób, zdarzeń, a także pojazdów, dokumentów i rzeczy.

Według stanu na dzień 10 grudnia 2001 r. centralna baza danych ZSIP zawierała m.in. 6.299.182 informacje o osobach, 6.574.429 informacji o zdarzeniach mających cechy przestępstwa, 608.228 informacji o pojazdach będących w zainteresowaniu Policji oraz 406.802 informacje o dokumentach pozostających w zainteresowaniu Policji. Ponadto powyższe informacje zostały uzupełnione m.in. 11.073.577 informacjami dotyczącymi adresów osób, 10.863.564 informacjami o dokumentach, 545.063 informacjami o pozostałych rzeczach będących w zainteresowaniu Policji, 6.319.865 informacjami o wykroczeniach popełnionych w ruchu drogowym oraz 811.120 informacjami związanymi z prowadzonymi przez Policję poszukiwaniami.

Ustalono, że Zintegrowany System Informacyjny Policji posiadał trzy opcje, stanowiące istotę systemu, tj.: „WPROWADZANIE”, „SPRAWDZENIA” i „ANALIZY”.

Opcja „WPROWADZANIE” umożliwiała zasilanie bazy danych ZSIP nowymi informacjami. W okresie objętym kontrolą informacje wprowadzane do ZSIP obejmowały następujące obszary: dane o osobach, informacje opisujące zdarzenia oraz informacje dotyczące pojazdów, dokumentów i rzeczy.

Dane dotyczące osób uwzględniały m.in. imię i nazwisko osoby, która popełniła przestępstwo lub jest podejrzana o jego popełnienie, jej rysopis, znaki szczególne i inne charakterystyczne cechy zewnętrzne (np. ubiór, zachowanie, przyzwyczajenia), informacje o miejscu zamieszkania lub zameldowania, a także o utrzymywanych kontaktach (przestępczych, rodzinnych, towarzyskich). Informacje te do wojewódzkich baz danych ZSIP wprowadzane były bezpośrednio w jednostkach organizacyjnych Policji, w których zostały one zarejestrowane, lub za pośrednictwem wydziału łączności

i informatyki KWP (wydziału informatyki KWP). Podstawę do wprowadzenia danych do systemu stanowiły wypełnione druki, przede wszystkim Pkr-13. Dane dotyczące osób były ponadto gromadzone w ZSIP w przypadku ustalenia sprawców przestępstw i wykroczeń popełnionych w ruchu drogowym (druk Mrd-5/2), poszukiwania osób ściganych lub zaginionych (druk Pkr-12) oraz gdy osoba znajdowała się, z innych przyczyn, w zainteresowaniu Policji (druki: Pkr-2 i Pkr-3).

Informacje opisujące zdarzenia obejmowały m.in. jego czas i miejsce, szczegółowy opis zdarzenia, z uwzględnieniem cech charakterystycznych i metod działania sprawcy(ów) przestępstwa, przedmioty – rzeczy utracone (w tym pojazdy i dokumenty), zabezpieczone ślady, narzędzia przestępstwa oraz dokonane ustalenia dotyczące sprawcy(ów) przestępstwa. Podobnie jak przy wprowadzaniu danych dotyczących osób, informacje opisujące zdarzenia wprowadzają do wojewódzkich baz danych ZSIP, bezpośrednio policjanci z jednostek organizacyjnych Policji lub wyznaczone osoby z wydziałów łączności i informatyki KWP (wydziału informatyki KWP). Podstawę do wprowadzenia danych do ZSIP stanowiły wypełnione druki Pkr-12.

Informacje dotyczące pojazdów, dokumentów i rzeczy zawierały przede wszystkim rodzaj, markę oraz numery pojazdu, rodzaj i numer dokumentu, a w odniesieniu do rzeczy – rodzaj i numer.

Kontrola wykazała, że zasilanie centralnej bazy danych ZSIP informacjami, poprzez wojewódzkie bazy danych, przedstawiało się następująco:

Rodzaj informacji	1999 r.	2000 r.	I półr. 2001 r.
Informacje dotyczące osób	699.086	773.162	346.161
Informacje dotyczące zdarzeń mających cechy przestępstwa	741.868	860.394	417.617
Informacje dotyczące pojazdów będących w zainteresowaniu Policji	113.635	116.614	50.090
Informacje dotyczące dokumentów pozostających w zainteresowaniu Policji	77.857	113.816	55.751
OGÓŁEM	1.623.446	1.863.986	869.619

Oględziny wybranych losowo druków Pkr (po ok. 100 druków w każdej z komend) w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Rzeszowie, komendach powiatowych Policji w Jarosławiu, Łańcucie i Szczecinku oraz Komendzie Miejskiej Policji w

Szczecinie wykazały przypadki (5-10% druków poddanych oględzinom) błędnych zapisów lub pomijania niektórych pozycji ujętych na drukach. I tak:

- w KWP w Rzeszowie błędy dotyczyły m.in. opisu zdarzenia, kwalifikacji prawnej zdarzenia, natomiast brakowało najczęściej wieku i płci osoby pokrzywdzonej, numeru zdarzenia w rejestrze spraw i dochodzeń, numeru identyfikatora policjanta oraz daty rejestracji zdarzenia;
- w KPP w Jarosławiu na drukach brakowało m.in. pieczęci i podpisu przełożonego policjanta, który wypełnił druk, pieczęci jednostki prowadzącej postępowanie przygotowawcze, a także kategorii, grupy i podgrupy przestępstwa;
- w KPP w Łańcucie brakowało m.in. pieczęci jednostki prowadzącej postępowanie przygotowawcze, określenia rodzaju przestępstwa oraz ogólnej sumy poniesionych strat;
- w KPP w Szczecinku brakowało m.in. pieczęci i podpisu przełożonego policjanta, który wypełnił druk oraz pomijano pozycję pn. „Adnotacje komórki ewidencyjnej”;
- w KMP w Szczecinie brakowało m.in. podpisu policjanta, który wypełnił druk, numeru zdarzenia w rejestrze spraw i dochodzeń, identyfikatora ZSIP, pieczęci i podpisu przełożonego policjanta, który wypełnił druk, kategorii, grupy i podgrupy przestępstwa, a także nie wypełniono następujących pozycji: „Ustalenia operacyjno-śledcze o sprawcach przestępstwa”, „Zabezpieczone ślady, narzędzia przestępstwa”, „Adnotacje komórki ewidencyjnej”; ponadto stwierdzono przypadki nierzetelnego wprowadzenia danych do ZSIP – dotyczyło to przede wszystkim cech katalogowych przestępstwa.

W komendach miejskich Policji w Koninie i Poznaniu oraz w Komendzie Powiatowej Policji we Wrześni oględzinom poddano po 20 akt sprawy w każdej z komend, pod względem zgodności zapisów w nich zawartych z odpowiednimi zapisami ujętymi w dokumentach rejestracyjnych zdarzenia, tj. drukach Pkr. Kontrola wykazała, że:

- w KMP w Koninie blisko 33,0% druków objętych kontrolą zawierało błędy, natomiast informacje w nich zawarte zostały w 81,4% wprowadzone do bazy danych ZSIP;
- w KMP w Poznaniu około 40,0% spośród skontrolowanych druków zawierało błędne zapisy, natomiast zawarte w nich informacje wprowadzone zostały do bazy danych ZSIP w 96,5%;
- w KPP we Wrześni niemal 24,0% skontrolowanych druków zawierało błędne zapisy, a informacje w nich zawarte wprowadzone zostały do bazy danych ZSIP w 98,8%.

Ponadto w kontrolowanych jednostkach wystąpiły znaczne opóźnienia we wprowadzaniu informacji ujętych w dokumentach rejestracyjnych Pkr do bazy danych ZSIP. Powyższe było niezgodne z postanowieniami zarządzenia nr 40 Pf/96 Komendanta Głównego Policji, w myśl których zgłoszenie informacji do ewidencji (bazy danych ZSIP) powinno nastąpić „niezwłocznie po zebraniu wymaganych danych”. I tak, np.:

- w KWP w Poznaniu czas wprowadzenia informacji o zdarzeniu w 2000 r., liczony od daty zdarzenia do daty zgłoszenia informacji do bazy danych ZSIP, wynosił średnio 16 dni; najkrótszy czas odnotowano w KMP w Kaliszu – 10 dni, natomiast najdłuższy w KPP w Słupcy – 41 dni; ponadto w odniesieniu do wykroczeń popełnionych w ruchu drogowym, czas wprowadzenia informacji o wykroczeniu – liczony w analogiczny sposób jak przy zdarzeniach – wynosił w 2000 r. średnio 35 dni; najkrótszy czas odnotowano w KMP w Kaliszu – 14 dni, a najdłuższy w KPP w Gnieźnie – 95 dni;
- w KWP w Rzeszowie czas jaki upłynął od daty zdarzenia do daty wprowadzenia informacji do ZSIP w 2000 r. wynosił średnio 43 dni, a w I półroczu 2001 r. – 29 dni;
- w KWP w Szczecinie czas wprowadzenia informacji o zdarzeniu do ZSIP w IV kwartale 2000 r. wynosił średnio 32 dni; najdłuższy czas odnotowano w KPP w Gryficach – 58 dni i KMP w Koszalinie – 53 dni;
- w KMP w Koninie czas wprowadzenia informacji o zdarzeniu do ZSIP w 1999 r. wynosił średnio 13 dni; w 2000 r. – 13 dni, a w I półroczu 2001 r. – 9 dni; ponadto w odniesieniu do wykroczeń popełnionych w ruchu drogowym czas wprowadzenia informacji do ZSIP wynosił średnio w 1999 r. – 40 dni, w 2000 r. – 27 dni, a w I półroczu 2001 r. – 25 dni;
- w KMP w Poznaniu czas jaki upłynął od daty zdarzenia do daty wpływu informacji do ZSIP wynosił średnio w 1999 r. – 19 dni, w 2000 r. – 16 dni, a w I półroczu 2001 r. – 12 dni; ponadto czas rejestracji w ZSIP informacji o wykroczeniach popełnionych w ruchu drogowym wynosił średnio w 1999 r. – 49 dni, w 2000 r. – 33 dni, natomiast w I półroczu 2001 r. – 31 dni;
- w KPP we Wrześni czas wprowadzenia informacji o zdarzeniu do ZSIP wynosił średnio w 1999 r. – 25 dni, w 2000 r. – 17 dni, a w I półroczu 2001 r. – 13 dni; ponadto w odniesieniu do wykroczeń popełnionych w ruchu drogowym czas wprowadzenia informacji do ZSIP wynosił średnio: w 1999 r. – 76 dni, 2000 r. – 84 dni, natomiast w I półroczu 2001 r. – 32 dni.

Należy podkreślić, iż wprowadzanie do bazy danych ZSIP niezetelnych informacji (niepełnych lub nieprawdziwych) oraz z opóźnieniem w stosunku do rzeczywistego czasu zdarzenia lub wykroczenia popełnionego w ruchu drogowym,

czyniło zawartość bazy danych ZSIP niekompletną lub nieaktualną, a zatem obniżało jakość informacji pozyskiwanych z ZSIP do realizacji ustawowych zadań przez Policję (opcje „SPRAWDZENIA” i „ANALIZY”).

Opcja „SPRAWDZENIA” wspomagała działania służb policyjnych (przede wszystkim prewencyjnej i kryminalnej) poprzez umożliwienie dostępu do zgromadzonych i przetworzonych informacji. W toku kontroli ustalono, że opcja ta umożliwia dokonywanie, w oparciu o informacje zgromadzone w bazie danych ZSIP, sprawdzenia osób, zdarzeń, pojazdów, dokumentów oraz rzeczy.

Sprawdzanie osób odbywało się poprzez wybranie jednego z trzech wariantów: podanie identyfikatora przypisanego osobie w systemie (w bazie danych była tylko jedna osoba mająca zadany identyfikator), podanie numeru systemu PESEL lub podanie danych osobowych (minimum jedno nazwisko). Jeśli w ZSIP znajdowała się osoba spełniająca zadane warunki to na ekranie monitora pojawiały się informacje (w zależności od potrzeb skrócone lub pełne) o osobie sprawdzanej.

Dokonujący sprawdzenia zdarzeń posługiwał się także jednym z trzech wariantów: podawał identyfikator przypisany zdarzeniu w ZSIP, podawał numer pod którym zdarzenie zostało zarejestrowane oraz rodzaj tego zdarzenia, lub podawał okres, w którym sprawdzane zdarzenie miało miejsce. Jeśli w bazie danych systemu znajdowało się co najmniej jedno zdarzenie odpowiadające zadany warunkom, to sprawdzający otrzymywał na ekranie monitora informacje o zdarzeniu, w tym opis jego cech oraz osobach związanych z tym zdarzeniem, z uwzględnieniem charakteru tego związku (np. kontakt przestępczy).

Sprawdzanie pojazdów było przeprowadzane przez podanie jednego z trzech numerów opisujących pojazd, tj. rejestracyjnego, silnika lub podwozia.

Sprawdzanie dokumentów wymagało podania jego rodzaju oraz pełnego numeru.

Podczas sprawdzania rzeczy należało podać numer, jakim rzecz była oznaczona oraz jej rodzaj.

Jeśli w ZSIP znajdowały się pojazdy, dokumenty lub rzeczy, które spełniały zadane warunki (np. zostały utracone), to stosowne informacje były wyświetlone na ekranie monitora.

Skalę dokonanych sprawdzeń osób, pojazdów, dokumentów i rzeczy przez wybrane komendy wojewódzkie Policji w 2000 r. i trzech kwartałach 2001 r., przedstawiają poniższe dane liczbowe:

KWP	2000 r.		I– III kwartał 2001 r.	
	Ilość sprawdzeń osób	Ilość sprawdzeń pojazdów, dokumentów i rzeczy	Ilość sprawdzeń osób	Ilość sprawdzeń pojazdów, dokumentów i rzeczy
KWP w Szczecinie	158.728	66.907	207.643	61.225
KWP w Gorzowie Wlkp.	138.071	42.064	130.432	31.824
KWP w Radomiu	762.191	595.780	758.599	578.916
KWP w Olsztynie	128.963	92.858	146.887	109.240
R a z e m	1.187.953	797.609	1.243.561	781.205

Kontrola wykazała, że dokonywanie sprawdzeń przez policjantów służby prewencyjnej (m.in. patrole zmotoryzowane, piesze i ruchu drogowego), głównie osób i pojazdów, odbywało się przede wszystkim drogą radiową (przy użyciu radiotelefonów), za pośrednictwem służby dyżurnej KWP, KMP, KPP, KP lub komórki organizacyjnej właściwej w zakresie informatyki. Ustalono, iż w jednostkach objętych kontrolą występowały utrudnienia przy dokonywaniu sprawdzeń. I tak, np.:

- w KPP w Drawsku Pomorskim na niektórych obszarach – najbardziej oddalonych od siedziby KPP – występowały trudności z uzyskaniem łączności radiowej, a tym samym dokonaniem sprawdzenia;
- w KPP w Jarosławiu dokonanie sprawdzenia osoby kierującej pojazdem oraz pojazdu przez policjantów patroli ruchu drogowego trwało zwykle dłużej niż przeprowadzenie rutynowej kontroli;
- w KPP w Łańcucie czas przeprowadzenia sprawdzenia na ogół nie przekraczał 5 minut, jednakże na niektórych obszarach powiatu uzyskanie połączenia drogą radiową było niemożliwe, a zatem sprawdzenie nie mogło być zrealizowane;
- w KMP w Koninie, podczas oględzin przebiegu dokonywania czynności sprawdzających przez patrol ruchu drogowego w okolicy miejscowości Pilich, stwierdzono brak łączności radiowej z KMP, a w związku z tym sprawdzenia nie mogły być zrealizowane;
- w KMP w Rzeszowie policjanci z IV Komisariatu Policji zgłaszali problemy dotyczące nawiązywania łączności ze służbą dyżurną KWP i KMP oraz słabej słyszalności (zakłócenia podczas prowadzenia rozmów);

- w KPP w Szczecinku czas dokonania sprawdzenia osoby lub pojazdu zamykał się w przedziale od kilku do kilkunastu minut.

Ponadto kontrolowane jednostki Policji województwa wielkopolskiego miały utrudniony dostęp do pozapolicyjnych baz danych – głównie ewidencji pojazdów – Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego ze względu na ograniczoną ilość przydzielonych tym jednostkom haseł dostępu, a także czas w jakim jednostki mogły korzystać z baz danych Urzędu – w godzinach od 8⁰⁰ do 19⁰⁰. Podczas kontroli stwierdzono (stan na dzień 11 października 2001 r.), że informacje o pojazdach i ich właścicielach, zgromadzone w bazach danych Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, nie były aktualne.

Opcja „ANALIZY” wspomagała działania służb policyjnych (przede wszystkim prewencyjnej i kryminalnej) poprzez umożliwienie dostępu do zgromadzonych i przetworzonych informacji. Ustalono, że opcja ta umożliwia m.in. wyszukiwanie w bazie danych ZSIP osób lub zdarzeń według zadanych kryteriów. Czynność ta w systemie określana była jako typowanie osób lub zdarzeń. Typowanie odbywało się na podstawie informacji ujętych w meldunkach (druki Pkr-12 i Pkr-13), a następnie wprowadzonych do ZSIP. Kryteria, według których dokonywane było typowanie, określone zostały w postaci cech ustalonych w oparciu o „Katalog przestępstw, cech charakterystycznych przestępstw, ich sprawców i osób podejrzanych” opracowany w 1993 r. w Biurze Informatyki KGP. Opcja „ANALIZY” wykorzystywana była przede wszystkim w celu zawężenia kręgu osób podejrzanych, natomiast ustalenie konkretnej osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa następuje zwykle w wyniku innych czynności policyjnych.

Kontrola wykazała, iż wykorzystanie tej opcji – głównie typowania – w procesie ustalania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa, była znikoma, bowiem procentowy udział typowania przy ustalaniu podejrzanych wynosił:

- w 1999 r. na podstawie typowania ustalono 183 podejrzanych (ogólna liczba ustalonych podejrzanych wynosiła 364.272 osoby), co stanowiło 0,05% ogólnej liczby podejrzanych;
- w 2000 r. odpowiednio: 212 osób (405.275 osób), 0,05%;
- w I półroczu 2001 r. odpowiednio: 79 osób (259.731 osób), 0,03%.

Ustalono, że dostęp do systemu mieli policjanci i pracownicy cywilni Policji, którym przyznano stosowne uprawnienia. Za nadawanie uprawnień do dostępu do ZSIP odpowiedzialny był administrator baz danych systemu, tj. na poziomie wojewódzkich baz danych – Wydział Łączności i Informatyki KWP (Wydział Informatyki KWP), natomiast na poziomie centralnej bazy danych – Biuro Łączności i Informatyki KGP. Dostęp do danych ZSIP oraz poszczególnych opcji systemu był zróżnicowany w zależności od zajmowanego stanowiska służbowego (zakresu wykonywanych czynności służbowych) i komórki organizacyjnej, w której policjant pełnił służbę, a pracownik cywilny był zatrudniony.

W okresie objętym kontrolą NIK stanowiska dostępu do ZSIP znajdowały się we wszystkich komendach wojewódzkich Policji, Komendzie Stołecznej Policji, w komendach miejskich i powiatowych Policji oraz części komisariatów Policji. Szczegółowe dane w tym zakresie zawiera poniższa tabela:

Lp.	KWP/KSP	Stan na dzień 1.01.1999 r.			Stan na dzień 30.06.2001 r.		
		Ogólna ilość stanowisk dostępu do ZSIP w KWP, KSP, KPP, KMP i KP	w tym:		Ogólna ilość stanowisk dostępu do ZSIP w KWP, KSP, KPP, KMP i KP	w tym:	
			ilość komisariatów mających dostęp do ZSIP	ilość komisariatów nie mających dostępu do ZSIP		ilość komisariatów mających dostęp do ZSIP	ilość komisariatów nie mających dostępu do ZSIP
1	2	3	4	5	6	7	8
1	KWP w Gorzowie Wlkp.	370	22	5	482	22	5
2	KWP w Rzeszowie	367	128	125	509	29	24
3	KWP w Białymstoku	441	97	87	488	11	4
4	KWP w Kielcach	170	89	83	294	21	15
5	KWP w Olsztynie	476	70	50	588	26	12
6	KWP w Opolu	313	19	11	432	17	7
7	KWP w Radomiu	634	48	23	790	49	23
8	KWP w Łodzi	350	89	76	522	28	15
9	KSP (stan na 17.01.1999 r. i 10.10.2001 r.)	353	35	-	495	21	-
10	KWP w Bydgoszczy	403	27	9	552	27	9
11	KWP w Krakowie	467	134	88	581	89	40
12	KWP w	476	57	30	674	37	12

	Gdańsku						
13	KWP w Poznaniu	479	68	48	1.199	85	31
14	KWP w Lublinie	242	14	1	710	14	-
15	KWP w Katowicach	1.086	100	35	1.450	97	17
16	KWP we Wrocławiu	723	87	37	1.028	66	19
17	KWP w Szczecinie	550	77	56	643	28	9
Razem		7.900	1.161	764	11.537	667	243

Niezapewnienie dostępu do ZSIP części komisariatów Policji (w 1999 r. – 764, w 2001 r. – 243) spowodowane było brakiem infrastruktury teleinformatycznej (PSTD) w tych jednostkach.

Kontrola wykazała niską jakość łącz teleinformatycznych (na ogół były to łącza analogowe), które pozwalały na transmisję danych z przepustowością ok. 19 kb/s (za przepustowość minimalną przyjmuje się ok. 64 kb/s), co utrudniało, a nierzadko uniemożliwiało dostęp do informacji graficznych zgromadzonych w centralnej bazie danych ZSIP, a także zakłócało korzystanie z informacji znakowych znajdujących się w wojewódzkich bazach danych ZSIP. Nadto stwierdzono utrudnienia w dostępie do ZSIP wskutek wykonywania codziennie czynności technologicznych przez administratora ZSIP w komendach wojewódzkich Policji, które powodowały przerwy w funkcjonowaniu systemu, trwające od kilku minut do jednej godziny.

Ustalono, iż tylko niektóre jednostki organizacyjne Policji województwa podkarpackiego i zachodniopomorskiego mogły mieć dostęp do informacji niejawnych zgromadzonych w bazie danych ZSIP i przekazywać informacje niejawne poprzez PSTD. Powyższe spowodowane było brakiem urządzeń szyfrujących umożliwiających transmisję informacji niejawnych pomiędzy jednostkami organizacyjnymi Policji.

2.1.3.2. Narzędzia informatyczne.

Kontrola wykazały, że dla potrzeb zarządzania bazą danych ZSIP, w tym przechowywania i przetwarzania informacji, zastosowany został system FOXBase+. Dostęp do systemu był realizowany za pośrednictwem terminali znakowych (alfanumerycznych) typu AVT, a także odpowiednio przystosowanych komputerów,

tw. uniwersalnych komputerowych stanowisk pracy. System operacyjnym ZSIP jest system SCO Unix.

Stwierdzono, że narzędzia informatyczne zastosowane w ZSIP nie były w stanie zaspokoić rosnących wymagań użytkowników systemu. System zarządzania bazą danych ZSIP (FOXBase+) był anachroniczny (stopniowo wycofywany z rynku), zaś jego producent wstrzymał prace badawczo-rozwojowe nad modyfikacją systemu. Wykorzystywane w ZSIP narzędzia informatyczne nie były przystosowane do obsługi tak rozbudowanych baz danych, które nieustannie były zasilane nowymi informacjami. W związku z tym rozbudowa systemu była bardzo utrudniona, a niekiedy niemożliwa. Zastosowane narzędzia informatyczne nie pozwalały także na należyłą ochronę danych ZSIP. Możliwości ochrony danych w BLiI KGP oceniono jako „bardzo skromne”¹⁷.

ZSIP pozwalał na zapisywanie wyłącznie informacji tekstowych, numerycznych oraz daty, podczas gdy system powinien – zgodnie z zapotrzebowaniem użytkowników – umożliwiać zapisywanie i prezentację, oprócz tekstu, także grafikę, dźwięk oraz film. Szczególnie istotne jest gromadzenie i prezentowanie fotografii, np. osób poszukiwanych, osób o nieustalonej tożsamości, niezidentyfikowanych zwłok, osób będących w zainteresowaniu Policji, portretów pamięciowych przestępców, a także rzeczy, np. skradzionych dzieł sztuki. ZSIP nie daje również możliwości bezpośredniej współpracy z innymi systemami (policyjnymi i pozapolicyjnymi), co utrudniało korzystanie z ich baz danych i wydłużało czas uzyskiwania informacji.

Ponadto rozwiązania informatyczne zastosowane w ZSIP nie odpowiadają rozwiązaniom przyjętym w krajach Unii Europejskiej i NATO, co jest szczególnie istotne z uwagi na współpracę polskiej Policji z międzynarodowymi organizacjami policyjnymi EUROPOL i INTERPOL. Stan techniczny wielu urządzeń funkcjonujących w ZSIP oceniony został przez specjalistów BLiI KGP jako „zły”¹⁸. Należy także dodać, iż wdrażanie ZSIP realizowane było spontanicznie, a zatem bez wcześniejszego opracowania założeń i dokumentacji, a w trakcie realizacji wprowadzano liczne modyfikacje. Powyższe, uwzględniając iż osoby opracowujące ZSIP nie pracują już w Policji, zasadniczo ogranicza możliwość odtworzenia wszystkich etapów i elementów wdrażania tego systemu.

¹⁷ Ocena została zawarta w wyjaśnieniach dyrektora BLiI KGP złożonych w dniu 7 listopada 2001 r.

¹⁸ Ocena została ujęta w „Programie rozwoju łączności i informatyki policyjnej w latach 2000-2004” zatwierdzonym przez Komendanta Głównego Policji w dniu 21 lutego 2000 r.

Ustalenia kontroli przeprowadzonych przez NIK w latach 1999-2000¹⁹ wykazały, że systemy informatyczne funkcjonujące w Policji, w szczególności ZSIP, były przestarzałe i niewydolne, a dostęp do nich policjantów wykonujących czynności służbowe był ograniczony. I tak, np. w 37 jednostkach – spośród 159 jednostek objętych kontrolą NIK – tj. 23% ogółu jednostek kontrolowanych, służby dyżurne tych jednostek nie posiadały bezpośredniego dostępu do systemów informatycznych lub ilość stanowisk dostępu była niewystarczająca. Natomiast podczas oględzin pomieszczeń służbowych dzielnicowych stwierdzono, że w żadnym z nich nie było stanowisk dostępu do systemów informatycznych. Ponadto kontrola służb dyżurnych w jednostkach Policji wykazała, że w 3% kontrolowanych jednostek (159) zainstalowane urządzenia informatyczne były przestarzałe i niewydolne, a ich częste awarie utrudniały i opóźniały pracę dyżurnych.

2.1.4. Policyjny System Statystyki Przestępczości TEMIDA.

2.1.4.1. Tworzenie baz danych.

Kontrola wykazała, że tworzenie bazy danych dokonywane było poprzez wprowadzanie do systemu informacji źródłowych, ujętych w formularzach statystycznych. Odbывало się to w komórce do spraw statystyki komend wojewódzkich (stołecznej) lub powiatowych (miejskich) Policji, albo w utworzonym przez komendanta wojewódzkiego Policji, dla sąsiednich powiatów, centrum regionalnym, z którego następnie dane przekazywane były do komórki do spraw statystyki komendy wojewódzkiej Policji. W KGP nie wprowadzano danych do systemu. W komendach powiatowych (miejskich) Policji wprowadzanie danych do systemu odbywało się z terminala bezpośrednio do wojewódzkiej bazy danych, za pośrednictwem PSTD, lub do lokalnego komputera. Jeżeli dane wprowadzone zostały do komputera, to aktualizacja danych w bazie wojewódzkiej dokonywana była raz w miesiącu, w terminie uzgodnionym z komórką do spraw statystyki komendy wojewódzkiej Policji, przez PSTD, a w przypadku gdy komputer nie był włączony do sieci, dane przekazywane były na dyskietkach.

Komórki do spraw statystyki komend wojewódzkich (stołecznej) Policji przesyłały, za pośrednictwem PSTD, wprowadzone przez siebie lub przez podległe

¹⁹ Kontrola reagowania Policji na zgłoszenia o przestępstwach i zaginięciach osób (nr kontroli P/99/031) oraz kontrola funkcjonowania służb dzielnicowych w Policji (nr kontroli P/00/081).

jednostki, miesięczne informacje, nie później niż do trzeciego dnia roboczego następnego miesiąca, do Wydziału Analiz i Statystyki Policyjnej Biura Prezydialnego KGP.

Informacje źródłowe, wprowadzane do systemu, pochodziły z następujących formularzy statystycznych:

- Stp-1 – zawierającego informacje dotyczące zgłoszenia o wszczęciu postępowania przygotowawczego w związku z popełnionym przestępstwem;
- Stp-2 – zawierającego informacje dotyczące zgłoszenia o zakończeniu postępowania;
- Stp-3 – zawierającego informacje dotyczące zgłoszenia o przestępstwie stwierdzonym w zakończonym postępowaniu przygotowawczym oraz o osobach podejrzanych i pokrzywdzonych;
- Stp-5 – zawierającego informacje dotyczące zgłoszenia o podjęciu, wznowieniu, przekazaniu postępowania lub zwrocie akt postępowania do uzupełnienia;
- Stp-10 – zawierającego informacje dotyczące zgłoszenia zamachu samobójczego;
- Stp-11 – zawierającego informacje dotyczące zgłoszenia wypadku utonięcia lub uratowania tonącego.

Powyższe formularze wypełniane były przez policjantów prowadzących postępowania przygotowawcze, na podstawie materiałów z tych postępowań, zawartych w aktach lub danych ujętych w urządzeniach ewidencyjnych. Za zgodność zapisów dokonanych w formularzach z informacjami zawartymi w aktach postępowań lub urządzeniach ewidencyjnych odpowiedzialne były osoby wypełniające formularze oraz ich właściwi przełożeni.

Kontrola wykazała, że podczas wypełniania formularzy statystycznych Stp popełnione zostały błędy i uchybienia. I tak, np.:

- w KWP w Rzeszowie stwierdzono przypadki nieprawidłowego wpisywania symboli kwalifikacji prawnej przestępstwa (według katalogu przestępstw), błędnego wypełniania niektórych pozycji formularzy, a także braku podpisu i pieczęci przełożonego policjanta wypełniającego formularz oraz podpisu wypełniającego formularz;
- w KMP w Łańcucie około 15% formularzy statystycznych Stp-3 sporządzonych w marcu i kwietniu 2001 r. było wypełnionych z uchybieniami – brakowało m.in. symbolu jednostki Policji prowadzącej postępowanie przygotowawcze, miejsca popełnienia przestępstwa, a także symbolu narodowości sprawcy, w przypadku gdy przestępstwa dokonał obcokrajowiec;

- w KPP w Jarosławiu stwierdzono błędy przy wypełnianiu niektórych pozycji formularzy, część pozycji nie wypełniono wcale, pomimo że obowiązek taki wynikał z treści zarządzenia nr 17 Komendanta Głównego Policji, a ponadto na kilku formularzach brakowało stempla jednostki prowadzącej postępowanie przygotowawcze.

Uchybienia w zakresie wprowadzania danych z formularzy obniżały jakość statystyki policyjnej.

W pozostałych objętych kontrolą jednostkach nie stwierdzono uchybień przy wypełnianiu formularzy statystycznych Stp.

Podczas kontroli reagowania Policji na zgłoszenia o przestępstwach i zaginięciach osób²⁰ ustalono, że w 33 jednostkach, tj. ok. 21% ogółu kontrolowanych jednostek (159) nie rejestrowano wszystkich zdarzeń, w tym osób zaginionych, co podważało rzetelność statystyki policyjnej. Ponadto stwierdzono różnice w danych statystycznych wykazanych przez KGP i komendy wojewódzkie Policji. I tak, np. liczba osób zaginionych, wobec których zakończono poszukiwania, w I półroczu 1999 r., według danych KGP wynosiła 7.337, natomiast według danych komend wojewódzkich Policji – 7.172.

2.1.4.2. Wykorzystywanie statystyki policyjnej do realizacji zadań ustawowych Policji.

Kontrola wykazała, że po wprowadzeniu danych do systemu TEMIDA, w systemie odbywało się ich przetwarzanie. Na podstawie przetworzonych w systemie informacji, w KGP (Wydziale Analiz i Statystyki Policyjnej Biura Prezydialnego) i komendach wojewódzkich (stołecznej) Policji (komórkach do spraw statystyki), sporządzane były, według przyjętego wzoru, statystyczne biuletyny miesięczne, kwartalne, półroczne, roczne lub za inny wybrany okres, które przekazywano przede wszystkim jednostkom organizacyjnym Policji, a także podmiotom.

Wojewódzkie biuletyny statystyczne przekazywano jednostkom organizacyjnym komend wojewódzkich Policji, a ponadto m.in. prokuraturom okręgowym, sądom wojewódzkim i rejonowym, urządowi wojewódzkim i starostwom powiatów, natomiast ogólnopolskie biuletyny statystyczne udostępniane były jednostkom organizacyjnym Policji oraz m.in. organom administracji państwowej, urządowi Prezydenta RP i Prezesa

²⁰ Kontrola przeprowadzona przez NIK w 1999 i 2000 r. (patrz przypis 26).

Rady Ministrów, a także uczelniom i instytucjom naukowo-badawczym zajmującym się problematyką przestępczości. Ponadto informacje statystyczne były przekazywane do Głównego Urzędu Statystycznego w celu ujęcia zawartych w nich danych w rocznikach statystycznych. W zależności od zapotrzebowania zgłoszonego przez odbiorców, sporządzane były zestawienia tabelaryczne lub tabulogramy wynikowe zawierające dane statystyczne w ujęciu (przekrojach) innym niż standardowe.

Przetworzone informacje, stanowiące statystykę policyjną, wykorzystywane były przez jednostki organizacyjne Policji, a także służby policyjne do obserwacji i analizy statystycznej przestępczości, poszczególnych rodzajów przestępstw oraz rozmiaru i cech charakterystycznych dla środowisk przestępczych. Statystyka policyjna dostarczała informacji niezbędnych do organizowania działań prewencyjnych Policji w zakresie ścigania sprawców przestępstw, a także do planowania i podejmowania decyzji.

Dane statystyczne były także podstawą do formułowania wskaźników umożliwiających ocenę wyników działań Policji, jej skuteczności i efektywności w zwalczaniu przestępczości oraz pozwalały ocenić obciążenie postępowaniami przygotowawczymi poszczególnych jednostek organizacyjnych Policji. Ponadto dane te służyły do badań kryminologiczno-socjologicznych.

Kontrola wykazała, że przykładem wykorzystywania statystyki policyjnej było sporządzenie w KGP w okresie objętym kontrolą „Informacji o działalności Policji w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych w 2000 r.” oraz „Informacji o stanie przestępczości i skuteczności jej zwalczania w okresie styczeń – czerwiec 2001 r.” W pierwszej z wyżej wymienionych informacji przedstawiono m.in. dane statystyczne dotyczące ilości zakończonych w 2000 r. postępowań przygotowawczych w porównaniu do roku ubiegłego, udziału jednostek organizacyjnych Policji w prowadzeniu tych postępowań (wyszczególniono komisariaty Policji – ogółem, komendy powiatowe i miejskie Policji – razem, komendy wojewódzkie Policji – ogółem oraz Komendę Główną Policji), a także czasu prowadzenia postępowań przygotowawczych. W oparciu o zaprezentowane w informacji dane statystyczne dokonano oceny oraz określono zakres zadań (przedsięwzięć) przewidzianych do realizacji w 2001 r. Natomiast w informacji o stanie przestępczości w I półroczu 2001 r. zawarto m.in. dane statystyczne dotyczące popełnionych przestępstw, w porównaniu z danymi analogicznego okresu 2000 r. oraz wskaźniki wykrywalności sprawców poszczególnych

rodzajów przestępstw. Powyższe dane stanowiły podstawę wypracowania ocen skuteczności Policji w zwalczaniu przestępczości oraz wniosków w tym zakresie.

2.1.5. Ochrona policyjnych systemów informatycznych.

Ustalenia kontroli wykazały, że ochrona systemów informatycznych w Policji realizowana była przez zabezpieczenie fizyczne pomieszczeń, w których zlokalizowane były urządzenia informatyczne, w tym stanowiska dostępu: UKSP i terminale znakowe oraz nadawanie indywidualnych uprawnień dostępu do systemów, określenie stopnia dostępu dla każdego użytkownika i czynności, jakie może on wykonywać w systemie, a także rejestrowanie każdego dostępu (zrealizowanego lub usiłowanego). Istotą zastosowanego sposobu ochrony systemów informatycznych było uniemożliwienie dostępu do informacji zgromadzonych w bazach danych tych systemów osobom do tego nie uprawnionym.

Każdej osobie (policjantowi, pracownikowi cywilnemu) posiadającej uprawnienia do korzystania z baz danych systemów włączonych do PSTD, przydzielony został osobisty identyfikator cyfrowy - OIC. Zasady przydzielania i postępowania z OIC uregulowane zostały zarządzeniem Komendanta Głównego Policji²¹. Osobisty identyfikator cyfrowy, będący urządzeniem elektronicznym, któremu nadano kształt klucza, umożliwiał włączenie terminala komputerowego do pracy i identyfikację obsługującej go osoby. Identyfikowanie użytkownika było możliwe dzięki wbudowanemu w terminal znakowy lub UKSP elektronicznemu czytnikowi OIC. Osobisty identyfikator cyfrowy był wydawany, przez dyrektorów biur KGP – dla policjantów i pracowników KGP oraz komendantów wojewódzkich (stołecznego) Policji – dla policjantów i pracowników z komórek i jednostek organizacyjnych im podległych, na podstawie pisemnego wniosku złożonego osoby uprawnionej. W przypadku odejścia ze służby policjanta lub zwolnienia z pracy pracownika cywilnego, ich uprawnienia dostępu do systemów wygasają, zaś OIC ulegają dezaktywacji.

²¹ Zarządzenie Nr 2/97 Komendanta Głównego Policji z dnia 4 lutego 1997 r (nie publikowane).

Ustalono, że Komendant Główny Policji zarządzeniem²² zmienił klauzulę wypełnionych druków Pkr-1, Pkr-2 i Pkr-3. Klauzula „tajne po wypełnieniu” zastąpiona została klauzulą „poufne po wypełnieniu”. W związku z powyższym oraz w świetle przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych²³ i rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów²⁴, w Policji zastosowane zostały urządzenia szyfrujące posiadające poświadczenia bezpieczeństwa teleinformatycznego, wydane przez Biuro Bezpieczeństwa Łączności i Informatyki Urzędu Ochrony Państwa.

W okresie objętym kontrolą, według wyjaśnień uzyskanych w KGP nie stwierdzono żadnego przypadku dostępu do bazy danych systemów informatycznych osób nieuprawnionych. Należy jednak podkreślić, że w ocenie BLiI KGP stosowane w Policji sposoby ochrony danych przed dostępem osób nieuprawnionych, były „bardzo skromne”, bowiem „większość mechanizmów ochronnych polegających na blokowaniu niepowołanych dostępów, filtrowaniu danych w zależności od uprawnień poszczególnych użytkowników, prowadzeniu dziennika dostępów utworzono w warstwie aplikacji. Tak określony system jest niewystarczający dla potrzeb bezpiecznego systemu policyjnego”²⁵. Zdaniem NIK stan powyższy mógł tworzyć poważne zagrożenie dla właściwego obiegu informacji policyjnej i jakości pracy tej formacji.

2.1.6. Nadzór nad funkcjonowaniem systemów informatycznych w Policji.

Ustalono, że nadzór nad przestrzeganiem przepisów zarządzenia Komendanta Głównego Policji, określającego zasady rejestracji statystycznej przestępczości oraz zamachów samobójczych i wypadków tonięć, zgodnie z jego postanowieniami, sprawowany był w komendach wojewódzkich Policji i jednostkach im podległych (KPP, KMP) przez kierowników komórek dochodzeniowo-śledczych tych jednostek.

Osoby sprawujące nadzór zobowiązane były w szczególności do zatwierdzania dokonywanych zapisów na formularzu Stp-2, dział XII - „Liczba czynów w sprawie” w przypadkach dotyczących 30 lub więcej stwierdzonych przestępstw albo czynów

²² Zarządzenie nr Pf-16/2000 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 listopada 2000 r., zmieniające zarządzenie w sprawie metod i form gromadzenia, przetwarzania i wykorzystywania przez Policję informacji uzyskanych w toku realizacji zadań.

²³ Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 11, poz. 95 ze zm.).

²⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1999 r. w sprawie podstawowych wymagań bezpieczeństwa systemów i sieci teleinformatycznych (Dz.U. Nr 18, poz. 162).

²⁵ Cytat z wyjaśnień dyrektora BLiI KGP złożonych w dniu 7 listopada 2001 r.

karalnych (komendy wojewódzkie Policji) oraz 5 lub więcej przestępstw albo czynów karalnych w komendach powiatowych i miejskich Policji.

W jednostkach objętych kontrolą ustalono, że formularze Stp były podpisywane także przez przełożonych osób, które je wypełniały, natomiast kierownicy komórek dochodzeniowo-śledczych (naczelnicy wydziałów, kierownicy sekcji) zatwierdzali zapisy ujęte na formularzach Stp-2. Ponadto, w zakresie realizacji nadzoru, policjanci (pracownicy cywilni) komórek dochodzeniowo-śledczych przeprowadzali badania prawidłowości wypełniania formularzy statystycznych (Stp), a stwierdzone uchybienia omawiano z kierownikami jednostek organizacyjnych, w których wystąpiły nieprawidłowości. Wyniki przeprowadzonych badań były przedmiotem szkoleń doskonalących i odpraw służbowych.

Za realizację przepisów zarządzenia odpowiedzialni byli także dyrektorzy Biura Koordynacji Służby Kryminalnej KGP, Biura Prezydialnego KGP oraz Centralnego Biura Śledczego, każdy w swoim zakresie.

Ustalenia kontroli przeprowadzonej w KGP wykazały, iż Biuro Koordynacji Służby Kryminalnej KGP nie sprawowało bezpośredniego nadzoru nad realizacją zarządzenia nr 17 Komendanta Głównego Policji. Nadzór Biura przejawiał się w interpretowaniu przepisów prawa oraz przepisów samego zarządzenia, w celu prawidłowego wypełniania formularzy Stp w jednostkach organizacyjnych Policji. Ponadto informowano jednostki o orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych mając na uwadze prawidłowe kwalifikowanie stanów faktycznych będących przedmiotem postępowań przygotowawczych. Udzielano również odpowiedzi na zapytania przesyłane z jednostek, dotyczące problemów występujących podczas rejestracji statystycznej.

Biuro Prezydialne KGP sprawowało nadzór, jak stwierdzono w stosownym wyjaśnieniu, „wyłącznie nad techniczną stroną funkcjonowania systemu”. Polegał on na eksploatacji systemu informatycznego, administrowaniu i przetwarzaniu danych statystycznych oraz oprogramowywaniu systemu.

Biuro Łączności i Informatyki KGP sprawowało nadzór nad funkcjonowaniem systemów informatycznych m.in. poprzez całodobowe monitorowanie pracy serwerów i komputerów umożliwiających dostęp, za pośrednictwem PSTD, do baz danych systemów; cykliczne sprawdzanie prawidłowości funkcjonowania poszczególnych aplikacji systemów; ciągle monitorowanie obciążenia systemu operacyjnego, umożliwiającego korzystanie z systemów informatycznych, dzięki bieżącemu śledzeniu

liczby użytkowników systemów oraz monitorowanie łącz teleinformatycznych PSTD. Ponadto BLiI KGP współdziałało i utrzymywało bieżący kontakt z administratorami wojewódzkich baz danych w zakresie eksploatacji systemów.

2.2. Wdrażanie Krajowego Systemu Informacyjnego Policji - KSIP.

2.2.1. Założenia systemu.

Kontrola wykazała, że proces tworzenia KSIP został rozpoczęty w 1998 r., a jego zakończenie ma nastąpić w 2004 r. Zasadniczym celem KSIP jest zapewnienie sprawnej obsługi informacyjnej Policji, niezbędnej do prawidłowej realizacji zadań ustawowych. W szczególności dotyczyć to ma wsparcia informacyjnego wszystkich jednostek organizacyjnych Policji, skrócenia czasu obiegu i uzyskiwania informacji, integracji danych pochodzących z różnych źródeł, umożliwienia sprawnej wymiany informacji z innymi systemami informatycznymi (policyjnymi, pozapolicyjnymi, zagranicznymi), wspomagania w zakresie wykrywania sprawców przestępstw, a także ułatwienia w korzystaniu z danych zgromadzonych w systemie.

Krajowy System Informacyjny Policji ma pracować w oparciu o jedną centralną bazę danych zlokalizowaną w KGP. Konstrukcja bazy danych KGP ma umożliwić jej sukcesywną rozbudowę. W jednostkach Policji: KWP, KPP, KMP, KP, znajdować się będą urządzenia dostępne – UKSP i terminale znakowe. W celu zarządzania centralną bazą danych KSIP zastosowany zostanie system Oracle²⁶, z wykorzystaniem narzędzi programistycznych wykonanych także w technologii Oracle, natomiast systemem operacyjnym ma być system HP UX 11.0.

Baza danych ma zawierać informacje dotyczące pięciu podstawowych kategorii, tj.: „osoba”, „zdarzenie”, „rzecz”, „sprawa” i „obiekt”.

Kategoria „osoba” będzie zawierać informacje m.in. o osobach będących w zainteresowaniu Policji, w związku z działalnością przestępczą lub podejrzeniem o popełnienie przestępstwa, osobach poszukiwanych, osobach o nieustalonej tożsamości, osobach, które popełniły wykroczenia drogowe, posiadających licencje na prowadzenie działalności w zakresie ochrony osób i mienia oraz osobach mających pozwolenie na posiadanie broni.

²⁶ System opracowany przez amerykańską firmę Oracle Corporation.

Kategoria „zdarzenie” ma zawierać informacje dotyczące zdarzeń o charakterze przestępstwa bądź wykroczenia.

Kategoria „rzecz” obejmować będzie informacje na temat przedmiotów posiadających określone cechy (np. numer).

Kategoria „sprawa” będzie dotyczyć czynności dochodzeniowo-śledczych i operacyjnych. Kategoria ta będzie stanowić podstawę funkcjonowania statystyki policyjnej w zakresie odpowiadającym dotychczas użytkowanemu systemowi TEMIDA.

Kategoria „obiekt” ma natomiast służyć do gromadzenia informacji w zakresie nieruchomości będących w szczególnym zainteresowaniu Policji (budynków, gruntów) w celu m.in. lokalizowania zdarzeń.

Oprócz informacji tekstowych, w bazie danych KSIP gromadzone mają być informacje graficzne, w szczególności fotografie osób poszukiwanych, osób o nieustalonej tożsamości, niezidentyfikowanych zwłok, osób będących w zainteresowaniu Policji, portretów pamięciowych szczególnie niebezpiecznych przestępców, a ponadto rzeczy (np. skradzione dzieła sztuki). System ma umożliwić również przechowywanie próbek głosu, fragmentów filmów (np. wizji lokalnej). Uproszczeniu ma ulec sposób rejestrowania informacji w systemie.

Założeniem KSIP jest bezpośredni dostęp użytkowników systemu do centralnej bazy danych, co ma znacząco przyspieszyć uzyskiwanie informacji. Ponadto w istotny sposób ma ulec zmianie – w stosunku do ZSIP – sposób dostępu do bazy danych oraz prezentacja informacji. Dostęp do centralnej bazy danych KSIP ma być realizowany za pomocą przeglądarki, której konstrukcja oparta zostanie na technologii zastosowanej w publicznym internecie.

Ustalono, że Krajowy System Informacyjny Policji będzie realizować wszystkie zadania ZSIP, w tym m.in. opcje „WPROWADZANIE”, „SPRAWDZANIE” i „ANALIZY”, a ponadto przejąć funkcje autonomicznych dotychczas systemów policyjnych, tj. Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji w Ruchu Drogowym - SEWIK, Centralnej Kartoteki Broni Utraconej - CKBU, Policyjnego Systemu Informacji Graficznej – POSIGRAF oraz Systemu Statystyki Przestępczości - TEMIDA.

KSIP umożliwi również współdziałanie z innymi informatycznymi systemami policyjnymi, takimi jak: policyjny system kadrowy - KADRA, system daktyloskopijny -

AFIS, system analizy kryminalnej - ALERT, a także z systemami pozapolicyjnymi, np.: PESEL, KSITA, REGON, ARIP. Ponadto KSIP, zgodnie z założeniami, ma współpracować - być kompatybilny – z analogicznymi systemami informatycznymi funkcjonującymi za granicą, m.in. EUROPOLU i INTERPOLU, dla potrzeb wymiany informacji.

Docelowo dostęp do KSIP ma być zapewniony przez ok. 20 tys. stanowisk UKSP i terminale znakowe znajdujących się we wszystkich jednostkach organizacyjnych Policji. Istotną cechą KSIP ma być bezpieczeństwo systemu, polegające na kontroli dostępu do informacji zgromadzonych w centralnej bazie danych. System zostanie wyposażony w wielostopniowe zabezpieczenia dostępu umiejscowione na poziomie sprzętowym, w poszczególnych aplikacjach oraz w samej bazie danych (w ZSIP zabezpieczenia zastosowano tylko na poziomie aplikacji). W celu ochrony informacji niejawnych zgromadzonych w centralnej bazie danych, KSIP będzie posiadał system ochrony kryptograficznej poprzez wykorzystanie szyfrowanej poczty elektronicznej z użyciem urzędów szyfrujących, posiadających poświadczenie bezpieczeństwa teleinformatycznego, wydane przez Biuro Bezpieczeństwa Łączności i Informatyki UOP.

Ustalono ponadto, że zgodnie z założeniami KSIP, system ma współdziałać w zakresie wymiany informacji z tworzonymi w dużych aglomeracjach miejskich systemami wspomagania dowodzenia Policji - SWDP. Wymiana informacji pomiędzy tymi systemami ma zapewnić spójność i jednoznaczność informacji zawartych w bazach danych. Informacje zgromadzone w centralnej bazie danych KSIP będą wspomagać podejmowanie decyzji, np. co do miejsca dyslokacji elementów służby prewencyjnej (m.in. patrole interwencyjne zmotoryzowane) oraz sposobu i metody przeprowadzenia interwencji. Natomiast informacje rejestrowane w SWDP będą zasilać KSIP w szczególności w zakresie kategorii informacji: „osoba”, „zdarzenie”, „rzecz” i „obiekt”.

Nowo tworzony system wspomagania dowodzenia Policji – SWDP ma zapewnić m.in. możliwości:

- centralnego dowodzenia patrolami interwencyjnymi oraz ruchu drogowego na obszarze aglomeracji miejskiej;
- sprawowania bezpośredniego nadzoru i kontroli realizacji zadań przez podległe służby;
- prowadzenia bieżącej analizy zdarzeń;

- przetwarzania zgromadzonych w bazie danych systemu informacji oraz dostępu do baz danych innych systemów (policyjnych, pozapolicyjnych).

W „Krajowym programie przeciwdziałania przestępczości”, stanowiącym część opracowania sporządzonego w 2000 r. przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, pt. „Bezpieczeństwo i porządek publiczny w Polsce”²⁷, założono budowę SWDP według następującego harmonogramu:

- w 2000 r. – kontynuacja budowy SWDP w Warszawie, Łodzi, Krakowie i Szczecinie; przewidywane wydatki oszacowano na łączną kwotę 69,7 mln zł;
- w 2001 r. – budowa SWDP w aglomeracji katowickiej obejmującej Katowice oraz 11 innych miast województwa śląskiego (budowa ma być kontynuowana w 2002 r.), w Gdańsku (aglomeracja Trójmiasta), we Wrocławiu i Poznaniu; przewidywane wydatki – 210,0 mln zł;
- w 2002 r. – budowa SWDP w Bydgoszczy, Kielcach i Rzeszowie; przewidywane wydatki – 160,0 mln zł;
- w 2003 r. – budowa SWDP w Opolu, Olsztynie i Białymstoku; przewidywane wydatki – 131,5 mln zł;
- w 2004 r. – budowa SWDP w Gorzowie Wielkopolskim i Lublinie; przewidywane wydatki – 80,0 mln zł.

Podczas kontroli stwierdzono, że wydatki poniesione na budowę SWDP w Warszawie, Łodzi i Szczecinie w 2000 r. wyniosły ogółem 22.624.341,71 zł, tj. 32,5% kwoty oszacowanej w harmonogramie na 2000 r. na budowę SWDP. Natomiast wydatki poniesione w I półroczu 2001 r. wyniosły ogółem 30.331.568,23 zł (28,9% połowy kwoty oszacowanej w harmonogramie na budowę SWDP w 2001 r.). Należy podkreślić, że na budowę SWDP w Krakowie nie poniesiono w 2000 r. i I półroczu 2001 r. wydatków, pomimo uwzględnienia tego miasta w harmonogramie.

Kontrola przeprowadzona w KMP w Szczecinie wykazała, że w ramach budowy SWDP w tym mieście zrealizowano m.in. system obserwacji wybranych skrzyżowań miasta przy użyciu zdalnie sterowanych kamer telewizyjnych sprzężonych z monitorami i magnetowidami służącymi do rejestrowania obrazu, system rejestracji i zabezpieczania korespondencji, tj. informacji uzyskanych drogą telefoniczną (m.in.

²⁷ Opracowanie z dnia 5 czerwca 2000 r.

zgłoszeń), system łączności telefonicznej oraz radiowej, system zasilania energetycznego – awaryjnego, system ochrony obiektu oraz zakończono prace budowlane. Do realizacji pozostało m.in. wyposażenie SWDP w brakujący sprzęt informatyczny i oprogramowanie oraz integracja uruchomionych dotychczas systemów i zapewnienie dostępu do systemów zewnętrznych.

2.2.2. Prace zrealizowane w latach 1998-2001.

Podczas kontroli ustalono, że wdrażanie KSIP następowało poprzez realizację następujących etapów:

- **Etap I** – polegał na wykonaniu prac analitycznych mających na celu przeniesienie eksploatacji bazy danych ZSIP na płaszczyznę zarządzania bazą danych w systemie Oracle wraz ze świadczeniem asysty technicznej oraz zakupie stosownych licencji. Umowę w powyższym zakresie Biuro Łączności i Informatyki KGP zawarło z wykonawcą prac w dniu 30 grudnia 1998 r., natomiast jej realizacja nastąpiła w terminie do 30 stycznia 1999 r. Koszt wykonania umowy wynosił 389.101,23 zł – faktura została opłacona przez BLiI KGP w dniu 8 lutego 1999 r.
- **Etap II** – polegał na wykonaniu prac nad utworzeniem struktur i obiektów bazy danych ZSIP, a następnie przeniesienie ich na płaszczyznę zarządzania bazą danych w systemie Oracle, konwersji słowników oraz zaprojektowaniu modułów umożliwiających uaktualnianie bazy danych. Umowę podpisano w dniu 31 maja 1999 r., realizacja nastąpiła w terminie do dnia 7 czerwca 1999 r., a koszt wykonania umowy wyniósł 450.500,00 zł – fakturę opłacono w dniu 20 lipca 1999 r.
- **Etap III** – składał się z dwóch podetapów:
 - *podetap III A* – dotyczył modyfikacji struktur bazy danych ZSIP w aspekcie przeniesienia jej na płaszczyznę zarządzania w systemie Oracle, uwzględniając zakres informacyjny Policyjnego Systemu Informacji Graficznej - POSIGRAF oraz kodowania reguł dostępu do bazy danych. Umowę podpisano w dniu 23 sierpnia 1999 r., zaś zrealizowano do dnia 30 września 1999 r. Koszt wykonania umowy wyniósł 381.650,00 zł – fakturę opłacono w dniu 17 listopada 1999 r.;
 - *podetap III B* – dotyczył wykonania usługi wspomaganie procesu przeniesienia bazy danych ZSIP na płaszczyznę zarządzania bazą danych w systemie Oracle

oraz przeprowadzenia szkolenia obejmującego zakres wykorzystania narzędzi informatycznych wykonanych w technologii Oracle. Umowę podpisano w dniu 27 września 1999 r., zrealizowano natomiast do dnia 15 grudnia 1999 r. Koszt wykonania umowy wyniósł 143.478,00 zł – fakturę opłacono 9 i 20 grudnia 1999 r.

- **Etap IV** – polegał na przeprowadzeniu analizy potrzeb raportowych (sposób i forma prezentacji informacji) przy zastosowaniu narzędzi informatycznych, wykonanych w technologii Oracle, za pomocą przeglądarki, analogicznie jak w publicznym internecie. Umowę podpisano w dniu 23 sierpnia 1999 r., a realizacja nastąpiła w terminie do dnia 15 grudnia 1999 r. Koszt wykonania umowy wyniósł 674.935,00 zł – fakturę opłacono w dniu 22 grudnia 1999 r.
- **Etap V** – polegał na wykonaniu prac analitycznych mających na celu rozszerzenie zakresu informacyjnego ZSIP do potrzeb KSIP, poprzez modyfikację struktury bazy danych systemu. Rozszerzenie zakresu informacyjnego dotyczyło policyjnych systemów informatycznych, które funkcjonowały autonomicznie – poza ZSIP. Umowę podpisano w dniu 30 maja 2000 r., realizacja natomiast nastąpiła w terminie do 15 września 2000 r. Koszt wykonania umowy wyniósł 1.146.581,78 zł – fakturę opłacono w dniu 29 września 2000 r.
- **Etap VI** – polegał na wykonaniu prac projektowo-programistycznych mających na celu konwersję informacji zawartych w wojewódzkich bazach danych ZSIP oraz policyjnych systemów informatycznych funkcjonujących poza ZSIP (autonomicznych) do centralnej bazy danych KSIP. Umowę podpisano w dniu 30 maja 2000 r., a zrealizowano w terminie do dnia 30 października 2000 r. Koszt wykonania umowy wyniósł 397.216,87 zł – fakturę zapłacono w dniu 14 listopada 2000 r.
- **Etap VII** – polegał na realizacji prac projektowo-programistycznych mających na celu wykonanie programu umożliwiającego użytkownikowi dostęp (komunikowanie) do centralnej bazy danych KSIP oraz uzyskiwanie informacji o osobach i miejscach zdarzeń zarejestrowanych w bazie danych systemu. Umowa została podpisana w dniu 29 listopada 2000 r., a jej realizacja nastąpiła w terminie do 30 grudnia 2000 r.

Koszt wykonania umowy wyniósł 453.301,25 zł – fakturę opłacono w dniu 21 grudnia 2000 r.

- **Etap VIII** – polegał na wykonaniu prac projektowo-programistycznych pozwalających na uzyskanie przez KSIP pełnej funkcjonalności kategorii informacji „rzecz”, realizowanej dotychczas w ZSIP, opracowaniu oprogramowania umożliwiającego wdrożenie do eksploatacji modułów BRÓŃ (dotychczas autonomiczny system informatyczny) oraz modułu LICENCJE, a także wykonaniu programu umożliwiającego użytkownikowi, spoza Policji, dostęp do centralnej bazy danych KSIP. Ponadto przeszkolono w powyższym zakresie użytkowników systemu. Umowę podpisano w dniu 3 kwietnia 2001 r., realizacja natomiast nastąpiła w terminie d 30 kwietnia 2001 r. Koszt wykonania umowy wyniósł 1.018.274,53 zł – fakturę opłacono w dniu 30 kwietnia 2001 r. W ramach etapu VIII zrealizowano:
 - *podetap VIII A* – stanowiący kontynuację etapu VIII – polegał na realizacji prac projektowo-programistycznych mających na celu zapewnienie KSIP pełnej funkcjonalności kategorii informacji „rzecz” (kontynuowanie prac), w tym umożliwienie dokonywania sprawdzeń i analiz w ramach tej kategorii, rozszerzenie możliwości systemu w zakresie prezentacji informacji graficznych (fotografie), a także opracowanie i wdrożenie prototypu modułów służących do rejestracji i prezentowania danych systemu informatycznego BIULETYN. Umowę podpisano w dniu 7 czerwca 2001 r., zaś zrealizowano do dnia 30 września 2001 r. Koszt wykonania umowy wyniósł 617.558,36 zł – fakturę opłacono w dniu 1 października 2001 r.

Ustalono, że wykonawcą wszystkich wyżej wymienionych umów, w ramach realizacji kolejnych etapów, była firma Oracle Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie. Zamówień udzielono w trybie „z wolnej ręki” uzasadniając przyjęty tryb zawarcia tym, że firma Oracle jest jedyną firmą mogącą wykonać prace stanowiące przedmiot zamówienia.

Na podstawie decyzji nr 47/94 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 kwietnia 1994 r. przeprowadzone zostało postępowanie ofertowe w celu wyboru dostawcy systemu zarządzania bazami danych dla potrzeb Policji. W wyniku tego postępowania wybrano system opracowany przez amerykańską firmę Oracle Corporation. W związku z tym w dniu 22 grudnia 1995 r. zawarta została umowa

między KGP a firmą Oracle Polska Sp. z o.o. Przedmiotem umowy było m.in. udzielenie Biuru Informatyki KGP licencji na programy licencjonowane przez tę firmę oraz zapewnienie asysty technicznej i konserwacji tego oprogramowania przez okres jednego roku. Powyższe działanie związane było z podjęciem przez Policję realizacji (wdrażania) projektu pod nazwą POSIP.

Pod koniec 1998 r. Biuro Łączności i Informatyki KGP podjęło decyzję o kontynuowaniu umowy zawartej w dniu 22 grudnia 1995 r. z firmą Oracle w celu rozpoczęcia wdrażania KSIP.

Ponadto, w ramach wdrażania KSIP, Biuro Łączności i Informatyki KGP przeprowadziło postępowania o zamówienie publiczne, a następnie zawarło i zrealizowało 10 umów na wykonanie przedsięwzięć projektowo-programistycznych oraz dostawę oprogramowania, usług i sprzętu na łączną kwotę 17.762.225,89 zł. Umowy dotyczyły m.in.:

- wykonania prac projektowo-programistycznych mających na celu usprawnienie obsługi jednostek organizacyjnych Policji poprzez modernizację dostępu do KSIP;
- wykonaniu prac projektowo-programistycznych związanych z modyfikacją programu umożliwiającego komunikowanie się użytkownika z systemem informacji graficznej POSIGRAF;
- zakupu oprogramowania, licencji na oprogramowanie, asysty technicznej i konserwacji produktów zakupionych w firmie Oracle oraz szkoleń specjalistycznych;
- zakupu serwerów, dysków twardych, szyfratorów zapewniających ochronę kryptograficzną przekazywanym informacjom niejawnym oraz uniwersalnych komputerowych stanowisk pracy.

Ogółem Komenda Główna Policji na wdrażanie KSIP wydatkowała 23.430.771,91 zł.

W BLiI KGP opracowany został „Program rozwoju łączności i informatyki policyjnej w latach 2000-2004”, który został zatwierdzony przez Komendanta Głównego Policji w dniu 21 lutego 2000 r. W programie tym zaplanowano na lata 2000-2001 do realizacji m.in. oprogramowanie kategorii informacyjnych „osoba”, „zdarzenie”, „rzecz” oraz wdrożenie do eksploatacji opcji „SPRAWDZENIA” i

„ANALIZY” w oparciu o bazę danych KSIP. Powyższe prace nie zostały ukończone w ustalonym terminie, z uwagi na ograniczone środki budżetowe.

Kontrola wykazała, że jednoczesne obsługiwanie użytkowników systemu, w liczbie przekraczającej 1.000 osób, będzie wymagać rozbudowy pamięci operacyjnej bazy danych systemu. W dniu 5 grudnia 2001 r. w BŁiI KGP przeprowadzono testy maksymalnego obciążenia KSIP, które dowiodły, że po całkowitym wykorzystaniu pamięci operacyjnej nastąpiło drastyczne obniżenie wydajności pracy bazy danych systemu. W świetle powyższych ustaleń należy krytycznie ocenić – według stanu na dzień 5 grudnia 2001 r. – możliwości systemu w zakresie obsługi użytkowników, bowiem wydajność pracy bazy danych systemu uległa obniżeniu podczas obsługi jednocześnie 1.000 użytkowników, podczas gdy w Policji – według stanu na dzień 30 czerwca 2001 r. – było 11.537 stanowisk dostępu do ZSIP, tj. potencjalnych użytkowników systemu.

2.2.3. Prace przewidziane do realizacji w latach 2002-2004.

Ustalenia kontroli wykazały, że w „Programie rozwoju łączności i informatyki policyjnej w latach 2000-2004” założono m.in.:

- do końca 2002 r. – oprogramować i wdrożyć do eksploatacji kategorie informacyjne „osoba” i „zdarzenie” umożliwiające rejestrowanie osób i zdarzeń pozostających w zainteresowaniu Policji, a także wykonywanie analiz w zakresie tych kategorii;
- do końca 2003 r. – oprogramować, a następnie wdrożyć do eksploatacji kategorię informacji „sprawa”, która umożliwi rejestrację czynności dochodzeniowo-śledczych i operacyjnych, a ponadto będzie stanowić podstawę funkcjonowania statystyki policyjnej (zakres obecnego systemu TEMIDA); zapewnić możliwość współdziałania KSIP z innymi systemami policyjnymi (system analizy kryminalnej - ALERT, system daktyloskopijny - AFIS), systemami pozapolicyjnymi (m.in. PESEL, REGON, KSITA, ARIP) oraz systemami międzynarodowymi (m.in. systemami funkcjonującymi w EUROPOLU, INTERPOLU);
- do końca 2004 r. – oprogramować i wdrożyć do eksploatacji kategorię informacji „obiekt”, umożliwiającą rejestrację nieruchomości będących w szczególnym zainteresowaniu Policji.

2.3. Wydatki na informatyzację Policji poniesione przez Biuro Łączności i Informatyki KGP w latach 1999-2000 i I półroczu 2001 r.

Ustalono, że w ramach tzw. zakupów centralnych, Biuro Łączności i Informatyki KGP na informatyzację Policji zrealizowało w poszczególnych latach następujące kwoty:

- w 1999 r. łącznie 20.869,1 tys. zł, z tego:
 - w rozdziale 9310 (*Komenda Główna Policji*) kwotę 1.165,0 tys. zł, z tego:
 - § 31 (*materiały i wyposażenie*) – 216,3 tys. zł,
 - § 36 (*konserwacja i naprawa sprzętu informatycznego*) – 526,5 tys. zł,
 - § 70 (*sprzęt informatyczny*) – 422,2 tys. zł;
 - w rozdziale 9312 (*Jednostki terenowe Policji*) kwotę 19.704,1 tys. zł, z tego:
 - § 31 – 4.834,7 tys. zł,
 - § 36 – 736,5 tys. zł,
 - § 70 – 14.132,9 tys. zł.
- w 2000 r. łącznie 31.454,2 tys. zł, z tego:
 - w rozdziale 9310 stanowiły kwotę 1.236,5 tys. zł, z tego:
 - § 31 – 674,9 tys. zł,
 - § 36 – 35,7 tys. zł,
 - § 70 – 525,9 tys. zł;
 - w rozdziale 9312 stanowiły kwotę 30.217,7 tys. zł, z tego:
 - § 31 – 1.808,0 tys. zł,
 - § 36 – 327,6 tys. zł,
 - § 70 – 28.082,1 tys. zł;
- w I półroczu 2001 r. łącznie 16.633,8 tys. zł, z tego:
 - w rozdziale 75402 (*Komenda Główna Policji*) – 1.374,2 tys. zł, z tego:
 - § 421 (*materiały i wyposażenie informatyki*) – 858,4 tys. zł,
 - § 427 (*konserwacja, remonty i naprawa sprzętu informatycznego*) – 37,3 tys. zł,
 - § 425 (*sprzęt informatyczny*) – 478,5 tys. zł;
 - w rozdziale 75403 (*Jednostki terenowe Policji*) – 1.655,2 tys. zł, z tego:
 - § 421 – 400,5 tys. zł,
 - § 425 – 1.254,7 tys. zł;
 - w rozdziale 75400 § 425 (*Integracja z Unią Europejską*) – 13.604,4 tys. zł.

Kontrola wykazała, że w 1999 r. w zakresie wydatków poniesionych na policyjne systemy informatyczne zakupiono m.in.:

- 384 uniwersalne komputerowe stanowiska pracy za 5.060,0 tys. zł, które rozdysponowano w następujący sposób:
 - 53 UKSP przekazano do KWP,
 - 191 – KPP,
 - 62 – szkoły Policji,
 - 78 – biura KGP;
- 490 terminali znakowych (alfanumerycznych) za 1.250,0 tys. zł:
 - 104 terminale przekazano do KWP,
 - 296 – KPP,
 - 75 – szkoły Policji,
 - 15 – biura KGP;
- 48 szyfratorów za 780,0 tys. zł:
 - 32 szyfratory przekazano do KWP i KMP,
 - 16 – KGP;
- 792 osobiste identyfikatory cyfrowe za 90,0 tys. zł, wszystkie dla KPP;
- 206 komputerów o różnych konfiguracjach, wraz z oprogramowaniem za 2.510,0 tys. zł:
 - 113 komputerów przekazano do KWP,
 - 58 – szkoły Policji,
 - 35 – biura KGP;
- 892 drukarki za 830,0 tys. zł:
 - 376 drukarek przekazano do KWP,
 - 331 – KPP,
 - 114 – szkoły i ośrodki szkolenia Policji,
 - 71 – biura KGP.

W 2000 r. zakupiono m.in.:

- 931 UKSP za 12.540,0 tys. zł:
 - 182 UKSP przekazano do KWP,
 - 519 – KPP,
 - 81 – szkoły i ośrodki szkolenia Policji,
 - 31 – KP,
 - 118 – biura KGP;
- 2 serwery dla potrzeb KSIP za 4.230,0 tys. zł;
- 4 dyski do rozbudowy centralnego serwera KSIP za 130,0 tys. zł;
- 33 szyfratory za 2.100,0 tys. zł:
 - 32 szyfratory przekazano do KWP,

- 1 – KGP;
- 58 komputerów, 27 elektronicznych notesów (tzw. laptopów) oraz 87 drukarek za 830,0 tys. zł dla biur KGP;
- zestaw komputerowy „Gateway” umożliwiający dostęp jednostkom organizacyjnym Policji do systemu PESEL za 810,0 tys. zł.

W I półroczu 2001 r. zakupiono m.in.:

- 450 UKSP za 6.000,0 tys. zł:
 - 34 UKSP przekazano do KWP,
 - 398 – KPP,
 - 18 – biura KGP;
- 350 drukarko-skanerów za 640,0 tys. zł:
 - 344 egzemplarzy przekazano do KPP,
 - 6 – biura KGP;
- 74 komputery i 30 drukarek za 400,0 tys. zł:
 - 22 komputery przekazano do Centrum Szkolenia Policji w Legionowie,
 - 52 komputery i 30 drukarek – biura KGP.

2.4. Realizacja zamówień publicznych przez Biuro Łączności i Informatyki KGP w zakresie informatyzacji Policji.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Biura Łączności i Informatyki KGP²⁸, Biuro było komórką organizacyjną KGP właściwą w sprawach realizacji zadań KGP w zakresie telekomunikacji i informatyki. Natomiast zgodnie z postanowieniami decyzji Dyrektora Biura Łączności i Informatyki KGP z dnia 8 września 2000 r.²⁹, komórką właściwą w sprawach zakupów sprzętu łączności i informatyki oraz oprogramowania był Wydział XI Biura. Ponadto do udziału w postępowaniach o zamówienie publiczne zobowiązane były wydziały III, IV i IX Biura.

²⁸ Regulamin organizacyjny nadany zarządzeniem nr 11 Komendanta Głównego Policji z dnia 7 lipca 2000 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz.Urz. KGP Nr 6, poz. 63).

²⁹ Decyzja nr 42/2000 Dyrektora Biura Łączności i Informatyki KGP z dnia 8 września 2000 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania komórek organizacyjnych oraz zakresów czynności dla poszczególnych stanowisk służbowych BŁiI KGP (nie publikowana).

Kontrola wykazała, że Komendant Główny Policji w dniu 7 stycznia 1999 r. wydał „Regulamin wewnętrzny udzielania zamówień publicznych na zasadach szczególnych przez jednostki organizacyjne Policji”³⁰. Na tej podstawie, dyrektor Biura Łączności i Informatyki KGP wydał następujące decyzje:

- decyzja nr 9 z dnia 9 czerwca 1998 r. w sprawie zasad współdziałania komórek organizacyjnych Biura Łączności i Informatyki KGP w realizacji zadań wynikających z ustawy o zamówieniach publicznych³¹;
- decyzja nr 15/2000 z dnia 10 kwietnia 2000 r. w sprawie realizacji w BŁiI zadań jakie nakłada ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych w zakresie prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz w toku realizacji zawartych umów, wiążących się z koniecznością udostępnienia informacji niejawnej³²;
- decyzja nr 39/2001 z dnia 24 maja 2001 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania regulaminu pracy komisji przetargowej³³;
- decyzja nr 55/2001 z dnia 29 sierpnia 2001 r. w sprawie kontroli przestrzegania zasad udzielania zamówień publicznych³⁴;
- decyzja nr 61/2001 z dnia 4 października 2001 r. w sprawie Instrukcji współdziałania komórek organizacyjnych BŁiI KGP w realizacji zamówień publicznych³⁵.

Dane odnośnie przeprowadzonych w BŁiI KGP postępowań o zamówienie publiczne, których wartość jednostkowa przekraczała 3.000 EURO, w latach 1999-2001 (do dnia 15 października 2001 r.), w zakresie zakupu usług, sprzętu informatycznego oraz oprogramowania, prezentuje poniższe zestawienie:

Lata	Zasady udzielania zamówień	Wartość (w zł)	Tryb udzielenia zamówienia publicznego							
			przetarg nieograniczony	przetarg ograniczony	przetarg dwustopniowy	negocjacje z zach. konkur.	zapytanie o cenę	zamówienie z wolnej ręki	razem	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1999	na zasadach ogólnych	10.168.131,32	-	1	2	1	36	11	51	
		48,9%	-	2,0%	3,9%	2,0%	70,6%	21,6%	100,0%	82,3%
	na zasadach szczególnych	10.636.193,37	-	-	-	-	-	11	11	
		51,1%	-	-	-	-	-	100,0%	100,0%	17,7%
	razem	20.804.324,69	-	1	2	1	36	22	62	
30	nie publikowane.									
31	nie publikowana.									
32	nie publikowana.									

³⁰ nie publikowane.

31 nie publikowana.

³² nie publikowana.

³³ nie publikowana.

³⁴ nie publikowana.

³⁵ nie publikowana.

		100,0%	-	1,6%	3,2%	1,6%	58,1%	35,5%	100,0%	100,0%
2000	na zasadach ogólnych	8.341.436,64	2	-	-	-	18	5	25	
		29,1	8,0%	-	-	-	72,0%	20,0%	100,0%	67,6%
	na zasadach szczególnych	20.343.031,76	-	-	-	-	2	10	12	
		70,9%	-	-	-	-	16,7%	83,3%	100,0%	32,4%
2001 (do 15.X.)	na zasadach ogólnych	28.684.468,40	2	-	-	-	20	15	37	
		100,0	5,4%	-	-	-	54,1%	40,5%	100,0%	100,0%
	na zasadach szczególnych	15.492.317,32	4	-	-	1	14	8	27	
		56,6%	14,8%	-	-	3,7%	51,9%	29,6%	100,0%	65,9%
ogółem	na zasadach ogólnych	11.864.039,23	-	-	-	-	-	14	14	
		43,4%	-	-	-	-	-	100,0%	100,0%	34,1%
	na zasadach szczególnych	27.356.356,55	4	-	-	1	14	22	41	
		100,0%	9,8%	-	-	2,4%	34,1%	53,7%	100,0%	100,0%
ogółem	na zasadach ogólnych	34.001.885,28	6	1	2	2	68	24	103	
		44,2%	5,8%	1,0%	1,9%	1,9%	66,0%	23,3%	100,0%	73,6%
	na zasadach szczególnych	42.843.264,36	-	-	-	-	2	35	37	
		55,8%	-	-	-	-	5,4%	94,6%	100,0%	26,4%
ogółem	ogółem	76.845.149,64	6	1	2	2	70	59	140	
		100,0%	4,3%	0,7%	1,4%	1,4%	50,0%	42,2%	100,0%	100,0%

Z zestawienia wynika, że w BLiI KGP przeprowadzono ogółem 140 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości jednostkowej powyżej 3.000 EURO. W rezultacie przeprowadzonych postępowań 46 firm zrealizowało zamówienia, których wartość wyniosła ogółem 76.845.149,64 zł. Z ogólnej liczby 140 postępowań, udzielono: zamówień z wolnej ręki – 59 (42,2% ogólnej liczby postępowań), zamówień w trybie zapytania o cenę – 70 (50,0%), negocjacji z zachowaniem konkurencji – 2 (1,4%), przetargów dwustopniowych – 2 (1,4%), przetargów ograniczonych – 1 (0,7%) i przetargów nieograniczonych – 6 (4,3%). Z powyższych 140 postępowań na łączną kwotę 76.845.149,64 zł, na zasadach ogólnych przeprowadzono 103 (73,6%) na kwotę 34.001.885,28 zł (44,2%) oraz na zasadach szczególnych – 37 (26,4%) postępowań na kwotę 42.843.264,36 zł (55,8%).

Podczas kontroli zbadano dokumentację 31 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (22,1% ogółu postępowań przeprowadzonych przez BLiI KGP w okresie objętym kontrolą) w zakresie zakupu sprzętu informatycznego i oprogramowania. Nieprawidłowości nie stwierdzono, niemniej jednak zwrócono uwagę na to, że zgodnie z treścią art. 14 ustawy o zamówieniach publicznych, podstawowym trybem udzielania zamówienia publicznego jest przetarg nieograniczony, gdy tymczasem w BLiI KGP tryb ten zastosowano tylko podczas 6 postępowań (4,3%).

Ustalono, że jedynym wykonawcą systemu zabezpieczenia (w elektroniczny czytnik identyfikatora cyfrowego – ECIC / osobisty identyfikator cyfrowy – OIC) stanowisk dostępu do baz danych (poprzez terminale komputerowe i uniwersalne komputerowe stanowiska pracy – UKSP) za pomocą Policyjnej Sieci Transmisji

Danych była firma DigiLab sp. z o.o. Zawarte umowy gwarantują tej firmie wyłączność na wykonywanie wyżej wymienionej usługi. Ze względu na brak dokumentacji oraz w świetle uzyskanych wyjaśnień, nie było możliwe ustalenie w toku kontroli przesłanek wyboru stosowanego w Policji systemu zabezpieczenia ECIC/OIC, a także prawa Policji do tego zabezpieczenia. Według wyjaśnień uzyskanych na potrzeby kontroli NIK, zapotrzebowanie na zabezpieczenie dostępu do policyjnych baz danych opracowano „mniej więcej” w 1995 r. Wyjaśniono także, że „Obecnie, ze względu na upływ czasu, nie sposób ustalić kwestii własności tego rozwiązania”. W ocenie NIK, niezależnie od faktu, iż w świetle art. 26a ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, nie ma formalnego wymogu przechowywania ofert i dokumentacji zamówienia przez okres powyżej trzech lat, niezachowanie jakichkolwiek danych na temat zamówienia istotnego z punktu widzenia interesów Policji, było nierzetelnością, zwłaszcza odnośnie kwestii własności tego rozwiązania.

Podczas kontroli, na podstawie art. 51 ust. 4 ustawy o NIK, kontrolujący zwrócili uwagę dyrektorowi BŁiI KGP na potrzebę zabezpieczenia interesu Policji poprzez poszukiwania alternatywnego rozwiązania, w stosunku do opisanego wcześniej rozwiązania, a także jego dostawcy, co miałoby na celu zachowanie ciągłości ochrony systemów wykorzystywanych w Policji przed dostępem osób nieuprawnionych w razie ewentualnego zejścia z rynku spółki DigiLab oraz przeciwdziałanie potencjalnym praktykom monopolistycznym obecnego dostawcy. W odpowiedzi na obawy kontrolerów NIK wyjaśniono, że Biuro prowadzi analizę rynku pod kątem występowania na nim rozwiązań alternatywnych do obecnie stosowanego w Policji, natomiast na początku 2002 r. BŁiI KGP ma ogłosić przetarg w celu wyłonienia dostawcy stanowisk dostępowych - UKSP zabezpieczonych w alternatywne rozwiązanie.

Ustalono, że w okresie od 15 października do 22 listopada 2001 r. Inspektorat Komendanta Głównego Policji przeprowadził w BŁiI KGP kontrolę prawidłowości postępowania i przestrzegania obowiązujących przepisów podczas realizacji zamówień publicznych przez Biuro w latach 2000-2001. Zespół kontrolny z Inspektoratu zbadał ogółem 59 postępowań, z tego 45 postępowań dotyczących zakupu usług i sprzętu łączności oraz 14 postępowań w zakresie informatyki. Dyrektor BŁiI KGP w dniu 27 grudnia 2001 r., korzystając z przysługującego mu prawa, złożył zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokole kontroli. W wyniku rozpatrzenia zastrzeżeń zespół kontrolny

dokonał zmian w treści protokołu kontroli, o czym poinformowano dyrektora BŁiI KGP w dniu 16 stycznia 2002 r. Ustalenia kontroli dotyczyły m.in.:

- niepełnego rozpoznania rynku przez zamawiającego, tj. BŁiI KGP, co skutkowało koniecznością dokonywania zmian wartości szacunkowej zamówienia;*
- wysyłania przez zamawiającego informacji do dostawców lub wykonawców o pozostałych uczestnikach postępowania o zamówienie publiczne przed wyznaczonym terminem otwarcia ofert, zamiast po upływie tego terminu;*
- braku oświadczeń, zgodnie z wymogami art. 20 ustawy o zamówieniach publicznych, osób wymienionych w składzie komisji powołanych do rozstrzygnięcia postępowań o zamówienie publiczne lub występujących w imieniu zamawiającego;*
- sporządzania aneksów, w przypadku dokonywania dodatkowych zamówień nie przekraczających 20% uprzedniego zamówienia, zamiast podpisywania odrębnych umów obejmujących zamówienia dodatkowe;*
- formułowania w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia kryteriów, które stanowiły podstawę przy wyborze oferty, w sposób mało precyzyjny i oparty na subiektywnych wrażeniach członków komisji.*

2.5. Koordynacja przedsięwzięć związanych z wdrażaniem Krajowego Systemu Informacyjnego Policji przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Kontrola wykazała, że w zakresie założeń przyjętych w MSWiA w odniesieniu do organizacji, struktury i funkcjonowania policyjnych systemów informatycznych „Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie może zająć stanowiska, bowiem zadania w tym zakresie znajdują się w kompetencjach Komendanta Głównego Policji, natomiast w Ministerstwie (...) podjęto przygotowania do utworzenia Krajowego Systemu Informatycznego. Przedsięwzięcia w tym zakresie wynikają ze zobowiązań dotyczących przepływu informacji służących poprawie ochrony granic zewnętrznych, w tym udoskonalenia wymiany informacji służb policyjnych państw grupy Schengen, określany jako System Informatyczny Schengen. Zadania te stanowią przedmiot aktywności Biura do Spraw Informacji Kryminalnej i Współpracy z Systemem Informacji Schengen (SIS). Natomiast Departament Rozwoju Informatyki i Systemu Rejestrów Państwowych MSWiA zapewnia (zgodnie z § 5 pkt 12 załącznika

do decyzji nr 45 Dyrektora Generalnego MSWiA w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Rozwoju Informatyki i Systemu Rejestrów Państwowych) koordynację współpracy międzywydziałowej z Policją i służbami w zakresie udostępniania danych zgromadzonych w eksploatowanych rejestrach oraz udzielanie pomocy Policji i Urzędowi Ochrony Państwa w zakresie udostępniania danych o obywatelach. Podkreślić należy, iż w związku z reformą KGP oraz koncepcją włączenia Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej do zakresu działania Policji, prace studialne oraz organizacyjno-prawne będą musiały uwzględniać również te aspekty funkcjonowania policyjnych systemów informatycznych³⁶.

W zakresie koordynacji przedsięwzięć związanych z tworzeniem i eksploatowaniem policyjnych systemów informatycznych z systemami innych formacji i jednostek podległych MSWiA ustalono, że Departament Porządku Publicznego MSWiA zainicjował spotkania z Komendantami Głównymi Policji i Straży Granicznej, których celem było opracowanie koncepcji punktu dystrybucji informacji zawartych w systemach informatycznych obu służb. Ponadto, również z inicjatywy Departamentu Porządku Publicznego MSWiA, zorganizowano spotkanie kierownictwa Biura Koordynacji Służby Kryminalnej KGP i Zarządu Ochrony Granicy Państwowej Komendy Głównej Straży Granicznej, którego celem była koordynacja działań i wymiany informacji, również drogą elektroniczną.

Ustalenia kontroli, dotyczące uczestnictwa MSWiA podczas wyboru podmiotów gospodarczych do współpracy w tworzeniu policyjnych systemów informatycznych oraz ich wyposażaniu w sprzęt i oprogramowanie wykazały, że – zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez zastępującego Dyrektora Generalnego MSWiA – ministerstwo nie brało udziału w wyżej wymienionych przedsięwzięciach, ponieważ za realizację tych zadań w Policji odpowiedzialne było Biuro Łączności i Informatyki KGP, a do 1 grudnia 2001 r. Biuro Logistyki Policji KGP.

W zakresie nadzoru i kontroli MSWiA funkcjonowania policyjnych systemów informatycznych, kontrola wykazała, że „nadzór w zakresie tworzenia i funkcjonowania policyjnych systemów informatycznych znajduje się w zakresie działania Biura Logistyki Policji KGP. Natomiast odpowiedzialnym członkiem kierownictwa KGP za

³⁶ Cytat z wyjaśnień zastępującego Dyrektora Generalnego MSWiA.

tę problematykę był poprzednio nadinsp. Władysław Padło, a od 1 grudnia 2001 r. jest insp. Zbigniew Chwaliński³⁷.

Ponadto ustalono, że Departament Kontroli MSWiA w okresie objętym kontrolą NIK, nie przeprowadzał kontroli w powyższym zakresie, ponieważ „problematyka ta nie została ujęta w planach kontroli zatwierdzonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Tematyka kontroli proponowana przez kierownictwo resortu i poszczególnych departamentów oraz NIK nie dotyczyła przedmiotowego zakresu”³⁸. W odniesieniu do kontroli doraźnych bądź współudziału w kontrolach wewnętrznych w Policji, Zastępcą Dyrektora Departamentu Kontroli MSWiA wyjaśnił, że „Nie prowadziliśmy kontroli doraźnych ani nie koordynowaliśmy i współuczestniczyli w kontrolach wewnętrznych w Policji w ww. zakresie. Kontrole doraźne inicjowane są m.in. przez enuncjacje medialne, skargi, interpelacje i zapytania poselskie. Zrealizowane kontrole doraźne nie obejmowały przedmiotowej tematyki z uwagi na brak stosownych, wyraźnych sygnałów o nieprawidłowościach w tym zakresie. Nadmieniam, że DK MSWiA przeprowadził kontrole planowane i doraźne zbliżone do przedmiotowego zakresu, ale w komórkach organizacyjnych MSWiA. Np. dokonano analizy inwestycji realizowanej przez MSWiA pn. „Budowa ogólnopolskiej sieci transmisji danych PESEL-NET” na podstawie kontroli przeprowadzonej na jesieni 2000 r.”.

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI.

O wynikach kontroli informowano na bieżąco kierowników kontrolowanych jednostek. Na podstawie protokołów kontroli wystosowano wystąpienia pokontrolne do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendanta Głównego Policji, komendantów wojewódzkich, miejskich i powiatowych Policji. W wystąpieniach tych zawarto wnioski:

³⁷ Cytat z wyjaśnień zastępującego Dyrektora Generalnego MSWiA.

³⁸ Cytat z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Kontroli MSWiA.

- **do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji** o zapewnienie skutecznego i stałego nadzoru nad funkcjonowaniem tych systemów, a w szczególności nad wdrażaniem Krajowego Systemu Informacyjnego Policji, także w kontekście harmonizacji z wdrażaniem ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych.
- **do Komendanta Głównego Policji o:**
 - kontynuowanie prac w zakresie tworzenia systemu informatycznego, który zapewni sprawną i kompleksową obsługę informatyczną Policji, również przy uwzględnieniu wymogów ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych;
 - kontynuację zadań na rzecz usprawnienia dostępu do baz danych poprzez PSTD;
 - spowodowanie wyeliminowania opóźnień w zakresie rejestracji procesowej i informatycznej osób i zdarzeń;
 - rozważenie potrzeby poszukiwania alternatywnego rozwiązania wobec rozwiązania obecnie stosowanego w zakresie zabezpieczenia stanowisk dostępu do baz danych.
- **do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Poznaniu o:**
 - podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania opóźnień w rejestracji procesowej i informatycznej zdarzeń oraz rzetelnego sporządzania dokumentów rejestracyjnych;
 - kontynuację działań na rzecz zwiększenia dostępu do policyjnych i pozapolicyjnych baz danych, tak by zadania policyjne mogły być realizowane jak najskuteczniej.
- **do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Rzeszowie o:**
 - podjęcie działań na rzecz zwiększenia dostępności do informatycznych baz danych;
 - podjęcie działań na rzecz usprawnienia przepustowości PSTD w celu m.in. korzystania z aplikacji graficznych, a ponadto usprawnienia w zakresie korzystania z baz danych drogą radiową;
 - spowodowanie wyeliminowania uchybień w wypełnianiu druków Pkr i Stp oraz opóźnień w rejestracji spraw.
- **do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Szczecinie o:**

- podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania opóźnień w rejestracji procesowej i informatycznej zdarzeń oraz rzetelnego sporządzania dokumentów rejestracyjnych;
- podjęcie działań zmierzających do przyłączenia wszystkich podległych jednostek Policji do PSTD przy jednoczesnym pełnym wykorzystaniu posiadanych terminali komputerowych;
- kontynuację działań na rzecz zwiększenia dostępu do policyjnych i pozapolicyjnych baz danych, tak by zadania Policji mogły być realizowane jak najskuteczniej.

• ***do Komendanta Miejskiego Policji w Koninie o:***

- podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania opóźnień w rejestracji procesowej i informatycznej osób i zdarzeń oraz rzetelnego sporządzania dokumentów rejestracyjnych;
- kontynuację działań na rzecz zwiększenia dostępu do policyjnych i pozapolicyjnych baz danych, tak by zadania Policji mogły być realizowane jak najskuteczniej.

• ***do Komendanta Miejskiego Policji w Poznaniu o:***

- podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania opóźnień w rejestracji procesowej i informatycznej zdarzeń i osób oraz rzetelnego sporządzania dokumentów rejestracyjnych;
- kontynuację działań na rzecz zwiększenia dostępu do policyjnych i pozapolicyjnych baz danych, tak by zadania Policji mogły być realizowane jak najskuteczniej.

• ***do Komendanta Miejskiego Policji w Rzeszowie o:***

- kontynuowanie działań na rzecz zwiększenia dostępu do informatycznych policyjnych i pozapolicyjnych baz danych, a w szczególności zwiększenia ilości terminali oraz poprawienia jakości łącza teleinformatycznego;
- skrócenie czasu wprowadzania informacji zawartych na drukach Pkr do bazy danych.

- **do Komendanta Miejskiego Policji w Szczecinie o** spowodowanie rzetelnego wypełniania formularzy rejestracyjnych Pkr oraz wprowadzania danych do systemu ZSIP.
- **do Komendanta Powiatowego Policji w Drawsku Pomorskim o:**
 - podjęcie działań zmierzających do przyłączenia wszystkich podległych jednostek Policji do PSTD przy jednoczesnym pełnym wykorzystaniu posiadanych terminali komputerowych;
 - kontynuację działań zmierzających do obsadzenia wakującego samodzielnego stanowiska ds. łączności i informatyki.
- **do Komendanta Powiatowego Policji w Łańcucie o:**
 - kontynuowanie działań na rzecz zwiększenia dostępu do informatycznych policyjnych i pozapolicyjnych baz danych, a także utajnienie łącza teletransmisyjnego w relacji do KWP w Rzeszowie oraz poprawienie jakości łącza transmisji danych;
 - spowodowanie wyeliminowania uchybień w wypełnianiu formularzy Pkr i Stp.
- **do Komendanta Powiatowego Policji w Szczecinku o:**
 - podjęcie działań zmierzających do przyłączenia KP w Bornem Sulinowie do PSTD;
 - stworzenie warunków umożliwiających zapewnienie łączności radiowej dyżurnego Komendy z patrolami działającymi na najbardziej oddalonym terenie powiatu szczecińskiego;
 - spowodowanie rzetelnego wypełniania formularzy Pkr-12 – „Meldunek o zdarzeniu”, a także zwiększenie nadzoru w tym zakresie.
- **do Komendanta Powiatowego Policji we Wrześni o:**
 - podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania opóźnień w rejestracji procesowej i informatycznej zdarzeń oraz rzetelnego sporządzania dokumentów rejestracyjnych;
 - kontynuację działań na rzecz zwiększenia dostępu do policyjnych i pozapolicyjnych baz danych, tak by zadania Policji mogły być realizowane jak najskuteczniej.

Z odpowiedzi udzielonych na wystąpienia pokontrolne wynikało, że wszystkie wnioski zawarte w wystąpieniach pokontrolnych zostały przyjęte do wykonania oraz podjęto działania na rzecz ich realizacji.

Opracował:
doradca techniczny
Ryszard Nojszewski

DYREKTOR
DEPARTAMENTU OBRONY NARODOWEJ
I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

Józef Dziedzic

Akceptuję:
WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Jacek Jezierski

Z A T W I E R D Z A M
PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Mirosław Sekuła
Warszawa, 2002-04-09