



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

[tekst ujednoczony]

KPB- 4112-01-01/2012

Warszawa, 23 sierpnia 2012 r.

Pan
nadinspektor Marek Działoszyński
Komendant Główny Policji

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę zakupu przez Komendanta Głównego Policji mobilnych urządzeń rozgłaszających dużej mocy – LRAD².

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 10 sierpnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Komendantowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia przygotowanie i realizację przez Komendanta Głównego Policji zakupu mobilnych urządzeń rozgłaszających dużej mocy – LRAD.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia i oceny cząstkowe:

1. Zakup 6 urządzeń rozgłaszających dużej mocy LRAD nie został poprzedzony niezbędną analizą przydatności ich wykorzystania do realizacji zadań ustawowych Policji.
 - 1.1. „Normy należności wyposażenia w sprzęt techniki policyjnej i biurowej dla Oddziałów Prewencji Policji”³ przewidują wyposażenie tych jednostek w urządzenia rozgłaszające dużej mocy. Jednakże w normach lub innych aktach wewnętrznych nie zawarto definicji tego typu urządzeń, w szczególności nie określono ich mocy akustycznej oraz elektrycznej. Według wyjaśnień Zastępcy Komendanta Głównego Policji z dnia 4 czerwca 2012 r.⁴ urządzenia rozgłaszające dużej mocy mają moc około 1000 W. Jednocześnie

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, w brzmieniu obowiązującym do dnia 2 czerwca 2012 r.

² Long Range Acoustic Device - dalekosiężne urządzenia rozgłoszeniowe.

³ Zestaw Nr 5 do załącznika Nr 8 zarządzenia Nr 13 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 sierpnia 2002 r. w sprawie określenia norm wyposażenia jednostek, komórek organizacyjnych Policji i policjantów oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i użytkowania (Dz. Urz. KGP Nr 11, poz. 70 ze zm.).

⁴ Zastępca Komendanta Głównego Policji powołał się na ogólnie dostępne informacje.

zakwalifikowano do urządzeń rozgłaszających dużej mocy zakupione przez KGP urządzenia typu LRAD – 500X-RE-G, o mocy maksymalnej wynoszącej 350 W.

1.2. Przed podjęciem decyzji o dokonaniu zakupu, dla dokonania oceny jego przydatności dla Oddziałów Prewencji Policji⁵, została zawarta umowa użyczenia Nr Cut 1701/T/09 z 17 marca 2009 r., której celem było przeprowadzenie testów techniczno – eksploatacyjnych urządzenia LRAD 500X-SYS⁶. Zgodnie z opracowaną w Komendzie Głównej Policji metodyką testowania emitera dźwięku badania miały objąć m.in. zasięg emitowanego sygnału, słyszalność oraz możliwość zrozumienia treści komunikatów z odległości odpowiadającej połowie i całemu zasięgowi urządzenia; zachowanie urządzenia i skuteczność jego oddziaływania oraz ewentualne ograniczenia, jakie wystąpią w trakcie użytkowania podczas akcji i operacji policyjnych. Badania miały zakończyć się oceną końcową zasadności wyposażenia Oddziałów Prewencji Policji w urządzenia typu LRAD. Jednakże w rzeczywistości zakup urządzenia był poprzedzony jedynie prezentacją użyczonego urządzenia LRAD 500X-SYS przez firmę Delta Sp. j. przeprowadzoną w marcu 2009 r. Wynikiem prezentacji była opinia Dowódcy Oddziału Prewencji w Warszawie, w której stwierdzono, że: „(...) *emiter dźwięku LRAD 500X mógłby być wykorzystywany do rozgłaszania komunikatów podczas prewencyjnych zabezpieczeń imprez masowych i manifestacji (...)*”. Oceny przydatności tej opinii na potrzeby podjęcia decyzji o realizacji zakupu dokonał w dniu 18 maja 2009 r. Główny Sztab Policji KGP stwierdzając, że opinia ta jest bardzo zawężona i pomija odpowiedzi na wszystkie pytania szczegółowe zawarte w metodyce testowania opracowanej dla tego urządzenia i brak w niej oceny jego przydatności dla Policji. Pomimo tego, w dniu 4 stycznia 2010 r. Komendant Główny Policji podjął decyzję o dokonaniu zakupu 5 urządzeń rozgłaszających dużej mocy, a następnie w dniu 15 października 2010 r. o zwiększeniu zamówienia o jeszcze jedno urządzenie.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia dokonanie zakupu 6 urządzeń rozgłaszających dużej mocy typu LRAD – 500X-RE-G bez sprawdzenia, czy urządzenia te w pełni spełniają wymagania jednostek organizacyjnych Policji, w tym jakie są ograniczenia w używaniu tych urządzeń w trakcie działań policyjnych, jako działanie nierzetelne.

1.3. W okresie od grudnia 2010 r. do września 2011 r. Oddziały Prewencji Policji w Gdańsku, Krakowie, Wrocławiu, Łodzi i Poznaniu nie wykorzystywały urządzeń LRAD 500X-RE-G, natomiast w okresie od września 2011 r. do maja 2012 r. wykorzystywały to urządzenie łącznie 18 razy. Natomiast w okresie od 17 grudnia 2010 r. do 31 maja 2012 r. pojazd z zamontowanym urządzeniem z Oddziału Prewencji

⁵ Już w grudniu 2008 r. nadinsp. Arkadiusz Pawełczyk - Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego Policji i insp. Janusz Grzelak – Dyrektor Głównego Sztabu Policji stwierdzili, w odniesieniu do urządzenia LRAD zaprezentowanego w listopadzie 2008 r. w Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, że: „(...) *sprzęt tak wysokiej klasy i o tak szerokim spektrum zastosowań powinien znaleźć się na wyposażeniu Policji, jednak realna ocena rzeczywistej przydatności tego urządzenia powinna być poprzedzona testami użytkowymi*”.

⁶ Według wyjaśnień Komendanta Głównego Policji z dnia 18 lipca 2012 r. brak było dokumentów z których wynika kto, kiedy i komu wydał polecenie przeprowadzenia testów techniczno-użytkowych urządzeń wymienionych w ww. umowie użyczenia.

Policji w Warszawie wyjeżdżał około 114 razy w związku z imprezami masowymi o charakterze sportowym, zgromadzeniami i protestami publicznymi.

2. W trakcie realizacji postępowania na zakup urządzeń rozgłaszających dużej mocy doszło do naruszenia przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷ (dalej PZP).

2.1. Oszacowanie wartości zamówienia, sporządzone przez Macieja Krzeszowca w dniu 7 lipca 2010 r., nie zostało dokonane w oparciu o analizę rynku, lecz o „Harmonogram składania wniosków o uruchomienie rezerwy celowej na realizację zadań w związku z zapewnieniem bezpieczeństwa w trakcie polskiej Prezydencji”⁸. W efekcie, we wniosku z 29 lipca 2010 r. zawyżono wartość zamówienia około dwukrotnie, tj. do kwoty 1.229.508,20 zł (1.500.000 zł brutto). Nastąpiło to pomimo, że według oferty firmy Delta Sp.j., którą dysponowała KGP, wartość urządzenia LRAD – 500X SYS – przenośny (ze sterowaniem wbudowanym w urządzenie) wyniosła 710.640 zł brutto (142.128 x 5 szt.), a wartość urządzenia LRAD – 500X SYS RE (z kasetą sterującą pracą emitera zdalnie wynoszoną poza urządzenie) wyniosła 771.835 zł brutto (154.367 x 5 szt.)⁹. W ocenie NIK wartość zamówienia została oszacowana nierzetelnie, co stanowiło naruszenie art. 32 ust. 1 ustawy PZP.

2.2. Opis przedmiotu zamówienia został dokonany w sposób ograniczający konkurencję. Kontrola wykazała, że w Specyfikacjach Istotnych Warunków Zamówienia (sprawa Nr 127/Cut/10/EMi oraz sprawa Nr 224/Cut/10/KM) na zakup urządzeń rozgłaszających dużej mocy – LRAD (6 urządzeń), które zostały sporządzone przez komisje przetargowe i zatwierdzone przez Zbigniewa Nycza – Zastępcę Dyrektora Biura Finansów Komendy Głównej Policji, zostały wymienione podstawowe parametry, które jednoznacznie wskazują na chęć zakupu emitera typu 500X-SYS. W szczególności: wymiar - 635x686x305 mm, waga - 20 kg±0,2 kg, maksymalny poziom ciśnienia akustycznego – 146 dB/1 metr, zasięg dźwięku min. 500 m (z dolną tolerancją zasięgu nie więcej niż 0,02%, tj. 10 cm), szerokość wiązki dźwięku w płaszczyźnie horyzontalnej (ustawienie wąskie ±15°, ustawienie szerokie ±30°). Stanowiło to naruszenie zasady udzielania zamówień publicznych sformułowanej w art. 7 ust. 1 ustawy PZP oraz art. 29 ust. 2 ustawy PZP.

2.3. Niezależnie od powyższego, należy zauważyć, iż opis przedmiotu zamówienia zawarty w SIWZ, w odniesieniu do szeregu parametrów nie był jednoznaczny¹⁰. Należy bowiem zauważyć, iż w niektórych przypadkach nazwa i wartość parametru nie wystarcza do jednoznacznego określenia wymagania. Np. w przypadku parametru o nazwie „zasięg” musi zostać powołana norma lub inny dokument bezpośrednio definiujący pojęcie zasięgu. Jeżeli nie zostaną one wskazane, to jedyną możliwością jest zdefiniowanie pośrednie, które powinno być zawarte w SIWZ. Definicja niekompletna lub brak definicji

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁸ Fakt ten został potwierdzony m.in. w wyjaśnieniach tej osoby.

⁹ Ustalona we wniosku z 29.07.2010 r. i w notatce szacującej wartość zamówienia na kwotę 1.229.508,20 zł, a z podatkiem VAT – 1.500.000 zł polegała na przyjęciu tej wielkości z ww. harmonogramu, natomiast nie była ustalona w oparciu o ofertę firmy Delta Sp. j. gdyż oferta ta była niższa około 111% oraz 94% od wielkości wskazanej w notatce i wniosku.

¹⁰ Uzasadnieniem powyższej oceny są m.in. stwierdzenia biegłych z Laboratorium Badawczego Akustyki Instytutu Telekomunikacji, Teleinformatyki i Akustyki Politechniki Wrocławskiej

nie tylko uniemożliwiają oferentom zrozumienie wymagań zamawiającego, ale przede wszystkim sprawdzenie, czy oferta rzeczywiście spełnia wymagania zamawiającego. W ocenie NIK, przedmiot zamówienia został określony nierzetelnie, co stanowiło naruszenie art. 29 ust. 1 ustawy PZP.

3. Faktyczny sposób dokonania odbioru zakupionych urządzeń nie gwarantował sprawdzenia poprawności wywiązania się przez wykonawcę z obowiązków określonych w umowie, a tym samym przenosił na zamawiającego ryzyko niewłaściwego wykonania umowy.

- 3.1. Komendant Główny Policji wydał Komendantom Wojewódzkim Policji w Gdańsku, Krakowie, Wrocławiu, Poznaniu, Łodzi i Warszawie polecenie dokonania odbioru zakupionych urządzeń. Zgodnie z zawartą umową odbiór miał obejmować sprawdzenie zgodności wszystkich parametrów emitera ze specyfikacją techniczną (np. zasięg dźwięku, pobór mocy, maksymalny poziom ciśnienia akustycznego, wymiary). Żadna z wyznaczonych do dokonania odbioru Komisji nie dokonała sprawdzenia wszystkich podstawowych parametrów urządzenia, gdyż nie dysponowała niezbędnym sprzętem i odpowiednio przeszkolonymi osobami.

W ocenie NIK podjęcie decyzji o dokonaniu odbioru technicznego przez sześć niezależnych komisji było niecelowe. Biorąc pod uwagę specjalistyczny charakter koniecznych do przeprowadzenia testów odbiór urządzeń powinien być dokonany przez jedną komisję, dysponującą niezbędnym sprzętem oraz korzystającą z pomocy biegłych w tym zakresie.

- 3.2. Odbiór sprzętu miał obejmować również sprawdzenie, czy dostarczono wszystkie elementy zestawu i czy umożliwiają one jego właściwe użytkowanie i zabezpieczenie. Pomimo, że wszystkie dostarczone zestawy były wyposażone w zbyt krótkie kable zasilające (co uniemożliwiało właściwe użytkowanie urządzenia) oraz zbyt małe pokrowce ochronne, jedynie Komisja w Warszawie zwróciła uwagę na ten fakt. Skutkowało to tym, że Komenda Główna Policji obciążyła dostawcę karą umowną w wysokości 65.000 zł¹¹, a wykonawca dostarczył właściwe elementy wyposażenia. Natomiast w przypadku pięciu pozostałych Komend, brakujące elementy wyposażenia musiały być uzupełnione na koszt Policji.

W ocenie NIK Komisje w Gdańsku, Krakowie, Wrocławiu, Poznaniu i Łodzi dokonały odbiorów sprzętu nierzetelnie i nieprofesjonalnie.

4. Instrukcja obsługi urządzenia LRAD 500X-RE zawiera ograniczenia użycia dostosowane do przepisów obowiązujących w USA, nie uwzględnia jednak ograniczeń wynikających z przepisów prawa polskiego. Do głównych użytkowników systemów LRAD należą jednostki wojsk USA, dlatego też, zgodnie z danymi producenta, urządzenie LRAD-500X spełnia wymagania normy wojskowej USA dotyczącej wymagań hałasowych do projektowania i użytkowania sprzętu wojskowego¹².

¹¹ Została ona zapłacona w całości przez dostawcę.

¹² MIL-STD-1474D:1997 Department of Defense. Design Criteria Standard. Noise limits.

NIK zwraca uwagę na konieczność pilnego opracowania wewnętrznych procedur bezpiecznego użytkowania urządzeń LRAD 500X-RE-G uwzględniających polskie normy prawne obowiązujące w tym zakresie.

5. Wątpliwości NIK budzi kwestia zakupu urządzeń wyposażonych w funkcję wysyłania modulowanego sygnału wysokiej częstotliwości. Jak wyżej wskazano, zakup urządzeń nie był poprzedzony testami oraz analizą ich przydatności do realizacji zadań przez jednostki Policji. Nie przeprowadzono również badań i analiz, czy użycie tej funkcji może być traktowane jako środek przymusu bezpośredniego. Zgodnie z obowiązującymi przepisami Policja może używać tylko środków przymusu bezpośredniego określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 r. w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego¹³. Rozporządzenie to nie wymienia użycia urządzeń akustycznych generujących sygnał modulowany wysokiej częstotliwości, który według dostępnych informacji może wywoływać silny ból, którego celem jest zmuszenie osoby poddanej jego oddziaływaniu np. do ucieczki. Pomimo tego, podjęto decyzję o dokonaniu zakupów urządzeń wyposażonych w tę właśnie funkcję. Po zakupie urządzeń, nadinsp. Andrzej Trela na wniosek insp. Piotra Kuci – Dyrektora Biura Logistyki Policji KGP, podjął decyzję o dezaktywacji przycisku umożliwiającego włączenie ww. funkcji. Łączne koszty dezaktywacji tej funkcji poniesione przez Policję wyniosły 24.085,73 zł. Z wyjaśnień Zastępcy Komendanta Głównego Policji i byłego Dyrektora Biura Logistyki Policji wynika, że decyzja o dezaktywacji przycisku uruchomienia sygnału modulowanego wysokiej częstotliwości została podjęta w celu przerwania niczym nieuzasadnionych spekulacji medialnych o zakupie i wykorzystywaniu przez Policję w charakterze środka przymusu bezpośredniego „broni akustycznej zadającej ból lub powodującej uszkodzenie słuchu”. Decyzja ta nie była poprzedzona badaniami i analizami, czy użycie tej funkcji można traktować jako środek przymusu bezpośredniego.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako nierzetelne, niegospodarne i niecelowe wydatkowanie środków publicznych na zakup 6 urządzeń rozgłaszających dużej mocy LRAD wyposażonych w przycisk uruchomienia dźwięku ostrzegawczego¹⁴, bez dokonania analizy możliwości wykorzystania tej funkcji, w kontekście późniejszej decyzji o dezaktywacji tej funkcji.

* * *

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK wnosi o:

- pilne opracowanie procedur bezpiecznego użycia urządzeń LRAD 500X-RE-G, z uwzględnieniem obowiązujących w tym zakresie przepisów;

¹³ Dz. U. Nr 70, poz. 410 ze zm.

¹⁴ Funkcja ta była wymagana wprost w SIWZ.

- dokonywanie szczegółowych analiz zasadności planowanych zakupów, w szczególności obejmujących wysokospecjalistyczne urządzenia, jeżeli nie były one dotychczas użytkowane przez Policję;
- wzmocnienie nadzoru nad realizacją zamówień publicznych oraz odbiorami zakupionego sprzętu;
- doprecyzowanie w obowiązujących „Normach należności wyposażenia...” definicji urządzeń rozgłaszających dużej mocy.

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

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Komendantowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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

RADCA PREFESA NIK
p.o. DYREKTORA
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Marek Bienkowski