



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Cichosz**

KPB – 4101-05-01/2012
P/12/096

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/096 – Planowanie i realizacja wybranych projektów teleinformatycznych, mających na celu usprawnienie funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Paweł Gibuła, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 83254 z dnia 4 września 2012 r. 2. Adam Zakrzewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83268 z dnia 14 września 2012 r. 3. Wojciech Bartoń, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83253 z dnia 4 września 2012 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Komenda Główna Policji, ul. Puławska 148/150, 02-624 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Działoszyński, nadinspektor – Komendant Główny Policji (dowód: akta kontroli tom I str. 7-18)

Kontrolą objęto planowanie, wdrażanie i wykorzystanie w Policji dwóch projektów teleinformatycznych: e-posterunek oraz System Wspomagania Dowodzenia (SWD).

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

1.1. System E-posterunek

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

NIK ustaliła, że w całym okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2005-2012², nie były prowadzone rzetelne i zgodne z przepisami prawa prace planistyczne, mające na celu określenie wymagań dla nowo budowanego narzędzia teleinformatycznego oraz warunków jego wdrożenia do praktyki policyjnej. Zdaniem NIK, w przypadku ww. projektu, odwrócono kolejność działań prawidłową dla przedsięwzięć teleinformatycznych, tj. najpierw zamówiono i odebrano produkt w postaci aplikacji teleinformatycznej, a dopiero w drugiej kolejności podejmowano analizy, w jaki sposób i jakim kosztem ten produkt wdrożyć do praktyki policyjnej. Ponadto, od 2009 r., przedsięwzięcie prowadzone było w warunkach konfliktu między komórkami Komendy Głównej Policji (KGP) odpowiedzialnymi za jego realizację. W efekcie, prace projektowe i wdrożeniowe były prowadzone mimo braku zainteresowania nowymi funkcjonalnościami ze strony komórki KGP reprezentującej głównego użytkownika budowanego systemu, tj. policjantów służby dochodzeniowo-śledczej. Pomimo tego, Kierownictwo KGP nie podjęło decyzji wiążących wszystkich uczestników przedsięwzięcia, dotyczących zasadności, formy i zakresu dalszej

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Kontrola była prowadzona w KGP w okresie 10 września 2012 r. – 31 stycznia 2013 r.

realizacji projektu teleinformatycznego. W rezultacie, w realizacji projektu wystąpiły istotne nieprawidłowości, które spowodowały brak możliwości wykorzystywania przez policjantów większości zakupionych funkcjonalności. Ustalono także, że eksploatacja systemu była prowadzona z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych³, co było działaniem nielegalnym. Komendant Główny Policji, po otrzymaniu od kontrolerów NIK informacji o ww. nieprawidłowości, podjął decyzję o wstrzymaniu produkcyjnej eksploatacji e-posterunku i wykasowaniu wszystkich przetwarzanych w tej aplikacji realnych danych.

Ocena ogólna

1.2. System Wspomagania Dowodzenia

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Wyniki kontroli wykazały, że od 1 stycznia 2013 r. system SWD został produkcyjnie wdrożony i jest wykorzystywany w praktyce, w szczególności przez funkcjonariuszy służby dyżurnej, w jednostkach organizacyjnych Policji na terenie całego kraju.

Stwierdzono natomiast, że w całym okresie realizacji projektu nie były prowadzone rzetelne prace planistyczne, pozwalające na określenie jednolitej i aktualizowanej na bieżąco koncepcji, zawierającej w szczególności cele projektu, harmonogram budowy systemu, całościowy budżet, źródła finansowania oraz koszty utrzymania SWD. KGP nie była należycie przygotowana do wykorzystania dofinansowania ze środków Unii Europejskiej (UE) przyznanego na rozbudowę SWD i nie prowadziła rzetelnej i skutecznej współpracy w tym zakresie z Centrum Projektów Informatycznych. W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości pierwotne dofinansowanie ze środków UE w kwocie 150 mln zł uległo zmniejszeniu do 58 mln zł oraz wystąpiło ryzyko niewykorzystania większości zarezerwowanych na ten cel środków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie realizacji projektów teleinformatycznych

1.1. Planowanie realizacji projektu e-posterunek

Opis stanu
faktycznego

Prace planistyczne mające na celu wdrożenie w Policji e-posterunku (w początkowym okresie projekt był prowadzony pod nazwą Elektroniczny Moduł Procesowy - EMP) zostały rozpoczęte w 2006 r. Pierwszym formalnym dokumentem inicjującym wytworzenie nowego narzędzia teleinformatycznego było opracowanie pt. *Elektroniczny Moduł Procesowy, Założenia systemowe i projekt harmonogramu wdrożeniowego*. Dokument został stworzony przez ówczesnych Dyrektorów Biura Łączności i Informatyki (BŁiI) KGP oraz Biura Kryminalnego (BK) KGP i zaakceptowany przez Zastępców Komendanta Głównego Policji nadzorujących ww. komórki organizacyjne. Opracowanie zostało zatwierdzone w dniu 2 lutego 2007 r. przez Komendanta Głównego Policji.

Zgodnie z ww. koncepcją, celem budowy EMP było uproszczenie i skrócenie postępowania przygotowawczego prowadzonego przez służbę dochodzeniowo-śledczą Policji, poprzez wyeliminowanie ręcznego wpisywania tych samych danych do różnych druków procesowych. Wdrożenie EMP miało spowodować odciążenie funkcjonariuszy oraz szybszą obsługę interesantów. W ramach projektu

³ Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

przewidziano wyposażenie policjantów w mobilne zestawy zawierające komputery przenośne, drukarki i aparaty fotograficzne, umożliwiające dokumentowanie czynności na miejscu zdarzenia. W dokumencie określono: przewidywanych użytkowników nowego narzędzia teleinformatycznego (12 828 policjantów prowadzących postępowania przygotowawcze), szacunkową liczbę sprzętu potrzebnego do zakupienia (około 6 500 zestawów) oraz planowany harmonogram wdrożenia EMP w Policji do 30 września 2009 r. W założeniach projektu wskazano również, że EMP będzie automatycznie przetwarzał dane na potrzeby Krajowego Systemu Informacyjnego Policji (KSIP).

(dowód: akta kontroli tom VII str. 1-14)

W okresie od lutego 2007 r. do października 2008 r. realizacja projektu EMP była prowadzona siłami własnymi Policji. Pismem z dnia 29 października 2008 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) podjął decyzję o przekazaniu realizacji tego projektu do Centrum Projektów Informatycznych MSWiA (CPI).

(dowód: akta kontroli tom VII str. 99-104)

W okresie samodzielnej realizacji projektu EMP przez Policję, na podstawie decyzji nr 424 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 czerwca 2007 r. powołany został *Zespół Organizacyjny do opracowania i wdrożenia do użytku w Policji specjalizowanej aplikacji komputerowej o nazwie Elektroniczny Moduł Procesowy*. W decyzji wskazano zadania poszczególnych członków Zespołu oraz harmonogram prac w ramach wdrożenia EMP, zakładający osiągnięcie pełnej funkcjonalności systemu do dnia 30 czerwca 2009 r. Przedmiotowa decyzja została zastąpiona decyzją nr 302 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 maja 2008 r., zgodnie z którą wyposażenie jednostek Policji w sprzęt do obsługi EMP miało zostać zakończone do dnia 31 grudnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli tom VII str. 23-50)

Realizacja projektu e-posterunek została zaplanowana w dokumencie pt. *Plan Przedsięwzięć Komendy Głównej Policji na lata 2010-2012 r.* zatwierdzonym przez Komendanta Głównego Policji. W pierwotnej wersji tego dokumentu⁴, uwzględniono jedno zadanie, dotyczące wprowadzenia e-posterunku do praktyki policyjnej do 30 czerwca 2010 r. W zaktualizowanej wersji *Planu Przedsięwzięć KGP* obowiązującej w 2012 r.⁵ zawarto jedno odrębne zadanie dotyczące e-posterunku. W opisie zadania wskazano, że zostało ono wykonane, tj. że wdrożenie aplikacji do praktyki policyjnej nastąpiło w terminie do 31 grudnia 2010 r. Ponadto w ww. dokumencie zaplanowano dalsze prace związane z rozbudową e-posterunku przewidziane do realizacji w ramach innego przedsięwzięcia teleinformatycznego pt. *Budowa i wdrożenie Systemu Wsparcia Ruchu Drogowego/Centralnego Systemu Firm Ubezpieczeniowych (SWRD/CSFU)*, tj.:

- budowę i uruchomienie w terminie do 14 sierpnia 2013 r. centralnego repozytorium danych o wszystkich postępowaniach przygotowawczych i zdarzeniach drogowych gromadzonych w e-posterunku;
- budowę i uruchomienie w terminie do 25 listopada 2013 r. interfejsu łączącego aplikację e-posterunek z ww. centralną bazą danych⁶.

⁴ Ze stycznia 2010 r.

⁵ Wersja uwzględniająca aneks do *Planu Przedsięwzięć KGP* zgłoszony w dniu 18 września 2012 r. przez BŁI.

⁶ W ww. dokumencie zawarto uwagę, że realizacja przetargu w zakresie rozbudowy e-posterunku jest uzależniona od podpisania porozumienia z Zakładami Ubezpieczeń, które mają udzielić Policji dotacji na realizację tych zadań.

Zarówno w wersji pierwotnej *Planu Przedsięwzięć KGP*, jak i w wersji obowiązującej w 2012 r., w przypadku zadania dotyczącego wdrożenia e-posterunku do praktyki policyjnej, nie określono kwoty wydatków na jego realizację. Odnośnie zadań związanych z rozbudową e-posterunku w ramach SWRD/CSFU wskazano, jako źródło finansowania środki z *Programu Modernizacji Policji* w kwocie 3 100,0 tys. zł, pomimo, że ww. Program został zakończony w 2011 r. Zastępca Dyrektora BŁil, Pani podinsp. Małgorzata Pawłowicz zeznała, że w *Planie Przedsięwzięć KGP* nie planowano wydatków na wdrożenie e-posterunku, ponieważ zapisy z tego dokumentu dotyczyły tylko wytworzenia samej aplikacji, która została sfinansowana przez CPI. Podała, że kwota 3 100,0 tys. zł stanowiła pierwotny szacunek kosztów budowy SWRD, który uległ zmianie, a podanie źródła finansowania z *Programu Modernizacji Policji* nastąpiło w wyniku pomyłki.

Zastępca Dyrektora BŁil poinformowała również, że terminy zawarte w *Planie Przedsięwzięć KGP* odnoszą się tylko do odbiorów produktów umów i nie określają daty faktycznego wdrożenia zakupionych funkcjonalności.

(dowód: akta kontroli tom I str. 205-232, 361-374, 478-479, tom V str. 44-47)

Z przedstawionej dokumentacji oraz wyjaśnień udzielonych przez Zastępcę Dyrektora BŁil, Panią podinsp. Małgorzatę Pawłowicz wynika, że w okresie od października 2008 r., tj. od daty przekazania realizacji projektu EMP do CPI, poza opisanymi powyżej *Planami Przedsięwzięć KGP*, prace planistyczne w zakresie e-posterunku były realizowane w szczególności w następujących formach:

- w trakcie tworzenia i opiniowania przez Policję opisów przedmiotu zamówienia do umów zawartych przez CPI na wykonanie i modyfikację aplikacji e-posterunek;

Projekt opisu przedmiotu zamówienia (OPZ) dotyczący wytworzenia aplikacji e-posterunek został opracowany w CPI i przekazany przez BŁil do BK, które wnioskowało o uzupełnienie OPZ o funkcjonalności istotne z punktu widzenia użytkownika końcowego budowanego narzędzia teleinformatycznego. Na wniosek CPI, dokonano uzupełnienia OPZ o funkcjonalność przyjmowania do e-posterunku w formie elektronicznej zgłoszeń o zdarzeniach przekazywanych przez obywateli za pośrednictwem platformy ePUAP⁷.

Projekt OPZ w zakresie rozbudowy e-posterunku o funkcjonalności dotyczące połączenia z systemami centralnymi Policji oraz funkcjonalności ruchu drogowego został opracowany w BŁil i uzgodniony z Biurem Ruchu Drogowego (BRD) w okresie czerwiec – lipiec 2010 r. i przekazany do podmiotu odpowiadającego za przeprowadzenie postępowania przetargowego, tj. CPI.

(dowód: akta kontroli tom I str. 395-411, tom VII str. 110-141, 160-167, 208-209, 211-224, tom VIII str. 422-449)

- w liście intencyjnym skierowanym w dniu 4 marca 2009 r. przez Komendanta Głównego Policji do Prezesa Zarządu PZU S.A., w którym przedstawiono cel projektu EMP oraz wnioskowano o rozważenie możliwości wsparcia realizacji projektu kwotą 10,0 mln zł na zakup sprzętu i szkolenia funkcjonariuszy;
- w roboczych prezentacjach PowerPoint przedstawianych przez byłego Zastępcę Komendanta Głównego Policji nadzorującego BŁil – Pana nadinsp. Andrzeja Trelę, w których wskazywano m.in. cele, planowane źródła finansowania, analizę otoczenia, harmonogram wdrożenia i spodziewane korzyści z udostępnienia EMP funkcjonariuszom Policji;

⁷ Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej.

- w dokumencie podpisanym przez Zastępcę Dyrektora BŁil, Panią podinsp. Małgorzatę Pawłowicz pt. *Wizja dalszego rozwoju systemu Elektronicznego Modułu Procesowego*, opracowanym w październiku 2011 r. dla potrzeb projektu badawczego *Budowa prototypu Elektronicznego Modułu Procesowego* prowadzonego przez Wyższą Szkołę Policji w Szczytnie. W dokumencie opisano perspektywę przekształcenia wytworzonej dotychczas jednostanowiskowej wersji e-posterunku w centralny system, będący repozytorium danych o wszystkich postępowaniach przygotowawczych, połączony docelowo z bazami danych innych instytucji uczestniczących w procesie karnym, w szczególności Prokuratury;
- w ramach projektu badawczego prowadzonego przez Wyższą Szkołę Policji w Szczytnie pt. *Budowa Prototypu Elektronicznego Modułu Procesowego*⁸. Celem projektu było m.in. zweryfikowanie z wykorzystaniem prototypu EMP też badawczych dotyczących korzyści (i ich mierników) możliwych do osiągnięcia dzięki z informatyzowaniu poszczególnych faz postępowania przygotowawczego. Zgodnie z dokumentem pt. *EMP Końcowa dokumentacja badawcza*, prowadzony projekt potwierdził zasadność merytoryczną i ekonomiczną wdrożenia e-posterunku, a przede wszystkim budowy centralnej bazy danych tego systemu. Oszacowano, że wdrożenie e-posterunku spowoduje m.in. skrócenie o 60% czasu przeznaczanego na rejestrację danych oraz uzyskanie korzyści finansowych z tytułu zaoszczędzonego czasu policjantów i kosztów materiałów eksploatacyjnych w wysokości 73,8 mln zł rocznie;
- w toku roboczych spotkań i konsultacji Kierownictwa KGP, CPI i MSWIA, w trakcie których dyskutowano na temat formuły dalszej realizacji i sposobu finansowania projektu e-posterunek;
- w formie bieżącej korespondencji kierowanej przez byłego Zastępcę Komendanta Głównego Policji, Pana nadinsp. Andrzeja Trelę oraz Kierownictwo BŁil i BK do terenowych jednostek organizacyjnych Policji;
- w dokumencie pt. *Koncepcja dalszego rozwoju aplikacji ePosterunek* z dnia 10 października 2012 r., opracowanym przez Zastępcę Dyrektora BŁil, Panią podinsp. Małgorzatę Pawłowicz, w którym określono m.in. wizję dalszego rozwoju e-posterunku oraz przewidywany przez BŁil harmonogram realizacji poszczególnych zadań w ramach tego przedsięwzięcia. Zaplanowano m.in. udzielenie nowego zamówienia publicznego na wsparcie gwarancyjne i modyfikację dotychczasowej wersji e-posterunku oraz wydanie decyzji o produkcyjnym wdrożeniu tej aplikacji w terminie do dnia 29 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 50-182, tom VII str. 142-166)

Pierwsze analizy dotyczące specyfikacji technicznej sprzętu informatycznego przeznaczonego do obsługi funkcjonalności e-posterunku (EMP) przeznaczonych dla służb dochodzeniowo-śledczych były prowadzone w BŁil i w BK w okresie kwiecień – listopad 2007 r. Szacowana na ówczesnym etapie liczba użytkowników budowanej aplikacji oraz liczba urzędzeń planowanych do nabycia w celu jej obsługi opierały się na danych liczbowych wykazanych w dokumencie *Elektroniczny Moduł Procesowy, Założenia systemowe i projekt harmonogramu wdrożeniowego*.

Zasoby sprzętu informatycznego będące w posiadaniu jednostek organizacyjnych Policji, które mogły być wykorzystane na potrzeby e-posterunku oraz liczba potencjalnych użytkowników tego narzędzia zostały oszacowane przez BK w okresie styczeń – luty 2009 r. Następnie, po otrzymaniu przez Policję aplikacji

⁸ Finansowanego z grantu przyznanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

e-posterunek wytworzonej przez CPI, od kwietnia 2010 r. do sierpnia 2011 r. sporządzone były przez BK i BŁil cykliczne zestawienia dotyczące zapotrzebowania służb dochodzeniowo-śledczych na sprzęt informatyczny przeznaczony do obsługi e-posterunku. Opracowano również rozdzielnik (zatwierdzony w dniu 28 grudnia 2010 r. przez Zastępcę Komendanta Głównego Policji) dotyczący przydziału sprzętu informatycznego do obsługi e-posterunku dla terenowych jednostek Policji. Przy konstruowaniu rozdzielnika przyjęto założenie, że osoby prowadzące postępowania przygotowawcze są wyposażone w standardowy sprzęt biurowy, a droższy sprzęt mobilny, spełniający określone wymagania wytrzymałościowe i środowiskowe, zostanie zakupiony w ograniczonej liczbie i będzie dostępny w przypadkach wymagających wyjazdu poza jednostkę. Zgodnie z ostatnim zapotrzebowaniem na sprzęt do e-posterunku dla służb dochodzeniowo-śledczych, sporządzonym przez BŁil wg stanu na dzień 23 sierpnia 2011 r.:

- liczba policjantów prowadzących postępowania przygotowawcze (tj. potencjalnych użytkowników e-posterunku) wynosiła 14 352;
- liczba posiadanych przez jednostki Policji komputerów i drukarek, które mogą być wykorzystane do obsługi e-posterunku wynosiła odpowiednio 3 516 i 4 878 sztuk;
- wysokość dodatkowego zapotrzebowania na sprzęt do obsługi e-posterunku wynosiła odpowiednio 10 322 komputerów i 6 999 drukarek.

Docelowa liczba użytkowników funkcjonalności e-posterunku przeznaczonych dla służby ruchu drogowego, wg wyjaśnień Zastępcy Dyrektora BŁil, została oszacowana w oparciu o analizę sporządzoną na potrzeby listu intencyjnego do PZU S.A. z dnia 4 marca 2009 r. Zgodnie z ww. dokumentem, stan zatrudnienia policjantów w komórkach ruchu drogowego na dzień 1 stycznia 2009 r. wynosił 7 165.

(dowód: akta kontroli tom I str. 50-74, 183-198, tom VII str. 37-43, 198-206, 457-483, tom VIII str. 43-105)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W całym okresie objętym kontrolą, tj. zarówno na etapie przygotowania przedsięwzięcia, jak i w trakcie jego realizacji, w KGP nie prowadzono rzetelnych oraz wymaganych na podstawie obowiązujących w Policji przepisów prac planistycznych, mających na celu opracowanie kompleksowych założeń projektu e-posterunek, i tak:
 - w okresie samodzielnej realizacji projektu EMP/e-posterunek przez Policję, w latach 2007-2008, nie zostały sporządzone żadne dokumenty planistyczne wymagane na podstawie Decyzji Nr 336 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 czerwca 2005 r.⁹ oraz Decyzji Nr 360 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 maja 2007 r w sprawie prowadzenia przedsięwzięcia teleinformatycznego w Policji¹⁰, tj. studium wykonalności, wniosek o rozpoczęcie realizacji (zainicjowanie) przedsięwzięcia teleinformatycznego, program organizacyjno-użytkowy projektu oraz dokumentacja projektowa. Ww. dokumenty planistyczne powinny być zostać sporządzone przez kierowników komórek merytorycznych inicjujących projekt e-posterunek i zatwierdzone przez Dyrektora BŁil. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora BŁil, Pani podinsp. Małgorzata Pawłowicz, nieopracowanie przedmiotowej dokumentacji wynikało prawdopodobnie z niewłaściwego nadzoru ze strony ówczesnego Kierownictwa BŁil.

(dowód: akta kontroli tom I str. 50-67)

⁹ Dz. Urz. KGP Nr 12, poz. 78.

¹⁰ Dz. Urz. KGP Nr 11, poz. 93.

- w okresie od października 2008 r. (tj. od przekazania wytworzenia aplikacji do CPI) do końca okresu objętego kontrolą, w KGP nie zostało opracowane studium wykonalności projektu e-posterunek wymagane na podstawie § 4 zarządzenia Nr 441 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 kwietnia 2008 r. w sprawie prowadzenia w Policji przedsięwzięcia teleinformatycznego¹¹ (zwanego dalej zarządzeniem Nr 441 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 kwietnia 2008 r.). Studium wykonalności nie zostało sporządzone przez żadną z komórek organizacyjnych KGP właściwych w zakresie produktów projektu e-posterunek, tj. ani przez BŁil odpowiadające za prowadzenie projektu teleinformatycznego, ani przez użytkowników budowanego systemu (BK, BRD). Przedmiotowy dokument nie został wytworzony na żadnym z kluczowych etapów realizacji projektu e-posterunek, tj. w szczególności: w trakcie opiniowania przez Policję OPZ do dwóch umów na budowę i rozbudowę aplikacji podpisanych przez CPI, w momencie zamówienia przez Policję rozbudowy aplikacji o nowe funkcjonalności, po otrzymaniu kolejnych wersji aplikacji od CPI, ani w związku z planowanym przez BŁil na 2013 r. zamówieniem publicznym na wsparcie gwarancyjne i modyfikację dotychczasowej wersji e-posterunku. Kierownictwo BŁil nie podejmowało działań w celu wyegzekwowania od Wydziałów BŁil i Biur KGP zaangażowanych w realizację projektu obowiązku sporządzenia studium wykonalności oraz akceptowało sytuację prowadzenia tego przedsięwzięcia bez formalnego dokumentu planistycznego. Z wyjaśnień udzielonych przez Zastępcę Komendanta Głównego Policji, Pana insp. Arkadiusza Letkiewicza oraz Zastępcę Dyrektora BŁil, Panią podinsp. Małgorzatę Pawłowicz wynika, że studium wykonalności projektu e-posterunek nie zostało sporządzone, ponieważ zarządzenie Nr 441 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 kwietnia 2008 r. nie reguluje uczestnictwa Policji w projektach prowadzonych przez inne podmioty. W ocenie NIK, aplikacja e-posterunek była zamówiona przez Policję i została wytworzona na jej potrzeby, a CPI było tylko podmiotem realizującym zamówienia na wykonanie i rozbudowę aplikacji. Kluczowe decyzje związane z realizacją projektu, w tym określenie funkcjonalności e-posterunku były podejmowane przez stronę policyjną. W związku z powyższym, zdaniem NIK, to KGP jest faktycznie podmiotem realizującym przedmiotowe przedsięwzięcie teleinformatyczne i odpowiada za kompleksowe planowanie jego realizacji, w tym w aspektach dotyczących wydatków, zakupu sprzętu, szkoleń i ram prawnych wdrożenia nowego narzędzia w jednostkach Policji (zgodnie z definicją przedsięwzięcia teleinformatycznego wskazaną w § 3 pkt 5 zarządzenia Nr 441 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 kwietnia 2008 r.). Zastępcza Dyrektora BŁil, Pani podinsp. Małgorzata Pawłowicz zeznała, że ww. działania planistyczne powinny być realizowane przez komórki organizacyjne KGP wnioskujące o realizację projektu e-posterunek (tj. BK i BRD), natomiast nie potrafiła wyjaśnić dlaczego nie egzekwowano tego obowiązku od ww. podmiotów.

(dowód: akta kontroli tom I str. 50-67, 361-374, tom V str. 4-10)

- wyniki kontroli wykazały, że w 2010 r. z inicjatywy BŁil i ówczesnego Zastępcy Komendanta Głównego Policji, Pana insp. Andrzeja Treli zostały rozpoczęte kolejne prace koncepcyjne mające na celu rozwój systemu e-posterunek w ramach tzw. SWRD/CSFU, tj. centralnego repozytorium danych o wszystkich

¹¹ Dz. Urz. KGP Nr 10, poz. 56. Przedmiotowe zarządzenie zostało zmienione na podstawie Zarządzenia Nr 392 Komendanta Głównego Policji z dnia 2 kwietnia 2009 r. (Dz. Urz. KGP Nr 5, poz. 24) oraz Zarządzenia Nr 112 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 lutego 2012 r. (Dz. Urz. KGP z 2012 r., poz. 11) natomiast wprowadzone zmiany nie miały zastosowania do projektu e-posterunek, który został rozpoczęty i nie został zakończony przed dniem wejścia w życie przepisów zmieniających.

postępowaniach przygotowawczych i zdarzeniach drogowych gromadzonych w e-posterunku, umożliwiającego przekazywanie w formie elektronicznej informacji o zdarzeniach drogowych firmom ubezpieczeniowym. Prowadzone są również, za zgodą Komendanta Głównego Policji, negocjacje z firmami ubezpieczeniowymi mające na celu określenie szczegółów technicznych i prawnych ww. rozwiązania oraz warunków otrzymania przez Policję dotacji w kwocie 15 mln zł przeznaczonej na sfinansowanie budowy centralnej bazy danych SWRD/CSFU i interfejsu łączącego SWRD/CSFU z e-posterunkiem oraz zakupu sprzętu do obsługi e-posterunku. Opisane powyżej działania są prowadzone pomimo, że wg stanu na dzień 13 stycznia 2013 r. nie zostało uzgodnione między użytkownikami końcowymi planowanego SWRD/CSFU, tj. BK i BRD oraz inicjatorem tego przedsięwzięcia, tj. BŁil, studium wykonalności tego projektu wymagane na podstawie § 4 zarządzenia Nr 441 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 kwietnia 2008 r. Projekt studium wykonalności został sporządzony przez BŁil i przesłany do akceptacji przez użytkowników końcowych odpowiednio w kwietniu 2012 r. (BRD) i październiku 2012 r. (BK). BK odmówiło akceptacji tego dokumentu, wskazując na brak podstaw prawnych do centralnego gromadzenia danych związanych z prowadzonymi postępowaniami przygotowawczymi oraz do przekazywania informacji o zdarzeniach drogowych w formie elektronicznej firmom ubezpieczeniowym, natomiast BRD wyraziło wątpliwości prawne dotyczące zaproponowanej przez BŁil formuły budowy SWRD/CSFU.

(dowód: akta kontroli tom IX str. 369-502)

W związku z nieopracowaniem dokumentów planistycznych wymaganych na podstawie obowiązujących w Policji przepisów w sprawie prowadzenia przedsięwzięć teleinformatycznych, planowanie projektu e-posterunek prowadzone było ad hoc oraz bez dochowania należytej staranności. W całym okresie realizacji tego przedsięwzięcia nie zostały stworzone formalne, rzetelne i aktualizowane na bieżąco dokumenty dotyczące kluczowych obszarów podlegających planowaniu w związku z prowadzonym przedsięwzięciem teleinformatycznym, tj.:

- nie został opracowany formalny i uzgodniony przez wszystkie komórki organizacyjne KGP uczestniczące w realizacji przedsięwzięcia, dokument strategiczny określający cele i wizję dalszego rozwoju e-posterunku. Zastępca Dyrektora BŁil, Pani podinsp. Małgorzata Pawłowicz zeznała, że obowiązującym obecnie dokumentem strategicznym jest sporządzona przez nią *Koncepcja dalszego rozwoju aplikacji ePosterunek* z dnia 10 października 2012 r. Wg stanu na dzień 12 grudnia 2012 r. ww. dokument nie został przekazany do zaopiniowania i akceptacji komórkom organizacyjnym KGP reprezentującym użytkowników końcowych e-posterunku (BK, BRD), ani Kierownictwu KGP;

(dowód: akta kontroli tom I str. 50-67, 146-157, 361-374)

- nie został opracowany kompleksowy i aktualizowany na bieżąco harmonogram realizacji projektu e-posterunek i wdrożenia wszystkich funkcjonalności tego narzędzia do praktyki policyjnej. Określony przez Zastępcę Komendanta Głównego Policji harmonogram wdrożenia e-posterunku w Policji w terminie do 30 czerwca 2011 r. odnosił się tylko do funkcjonalności tej aplikacji przeznaczonych dla służb dochodzeniowo-śledczych i nie został zrealizowany w praktyce, natomiast terminy wskazywane w *Planie Przedsięwzięć KGP* dotyczyły tylko odbiorów poszczególnych umów (funkcjonalności dotyczące połączenia e-posterunku z systemami centralnymi Policji, które zostały odebrane w lutym 2012 r. nie zostały dotychczas przekazane użytkownikom

końcowym). Zastępca Dyrektora BŁil, Pani podinsp. Małgorzata Pawłowicz zeznała, że formalny harmonogram zastąpiono bieżącą korespondencją kierowaną do jednostek organizacyjnych Policji. Wskazała, że harmonogram dalszych prac planowanych w ramach projektu został zawarty w opracowanej w październiku 2012 r. *Koncepcji dalszego rozwoju aplikacji ePosterunek*;

(dowód: akta kontroli tom I str. 50-67, 205-232, 361-374, 478-479, tom VIII str. 36-42)

- nie został opracowany kompleksowy i aktualizowany na bieżąco plan finansowy projektu e-posterunek obejmujący w szczególności koszty konieczne do poniesienia przez Policję na zakup sprzętu do obsługi tej aplikacji oraz w związku z eksploatacją nowo wytworzonego narzędzia teleinformatycznego. Plan finansowy projektu e-posterunek nie został zawarty, ani w *Planie Przedsięwzięć KGP na lata 2010-2012*, ani w *Koncepcji dalszego rozwoju aplikacji ePosterunek* wskazywanej, jako obecnie obowiązujący dokument strategiczny, dotyczący realizacji tego przedsięwzięcia.

W okresie samodzielnej realizacji projektu EMP przez Policję w latach 2007-2008 nie zostały sporządzone przez zespół ds. informatycznych złożony z pracowników BŁil, specyfikacje: ilościowa i jakościowa sprzętu informatycznego potrzebnego do obsługi tej aplikacji oraz projekt finansowy wydatków na ww. zakupy inwestycyjne. Obowiązek sporządzenia powyższych kalkulacji został określony w § 4 Decyzji nr 424 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 czerwca 2007 r. oraz w § 4 Decyzji nr 302 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 maja 2008 r.¹². Zastępca Dyrektora BŁil, podała, że obecne Kierownictwo BŁil nie posiada wiedzy na temat przyczyn nieopracowania specyfikacji sprzętowych i planów finansowych w latach 2007-2008.

(dowód: akta kontroli tom I str. 50-67, 146-157, 205-232, 361-374, 348, 389, 467)

Wg stanu na dzień 12 grudnia 2012 r. nie zostały precyzyjnie oszacowane potrzeby jednostek organizacyjnych Policji związane z pełnym wyposażeniem w sprzęt informatyczny do obsługi e-posterunku oraz planowane na ten cel wydatki. W szczególności nie określono parametrów drukarek mobilnych dla służb dochodzeniowo-śledczych oraz drukarek przeznaczonych do współpracy z terminalami mobilnymi zainstalowanymi w radiowozach. Kontrola NIK wykazała również, że zapotrzebowanie liczbowe na sprzęt informatyczny do obsługi e-posterunku dla służby ruchu drogowego zostało sporządzone dopiero w październiku 2012 r., podczas gdy rozbudowa aplikacji o funkcjonalności ruchu drogowego została zamówiona przez Policję w kwietniu 2010 r. Zastępca Dyrektora BŁil, Pani podinsp. Małgorzata Pawłowicz zeznała, że w BŁil nie została jeszcze przeprowadzona szczegółowa analiza zapotrzebowania na sprzęt dla jednostek ruchu drogowego i zostanie ona dokonana po podpisaniu porozumienia z firmami ubezpieczeniowymi, które warunkuje pozyskanie środków finansowych na zakupy tego sprzętu. Wskazała również, że analizy potrzeb sprzętowych nie zostały przeprowadzone na etapie planowania przetargu na zakup ww. funkcjonalności, ponieważ przyjęto założenie, że służba ruchu drogowego będzie wykorzystywać do obsługi e-posterunku terminale mobilne zainstalowane w radiowozach. Z ustaleń kontroli wynika, że komórki ruchu drogowego zgłaszają problemy z instalacją e-posterunku na terminalach mobilnych oraz potrzebę otrzymania komputerów przenośnych przeznaczonych do obsługi tej aplikacji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 50-67, 361-374, tom VIII str. 450-453, tom IX str. 135-164)

¹² W sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania i wdrożenia aplikacji o nazwie „Elektroniczny Moduł Procesowy.

Zarówno na etapie przygotowania projektu, jak i w trakcie jego realizacji, w BŁil nie prowadzono rzetelnych analiz w celu określenia kosztów utrzymania aplikacji e-posterunek uwzględniających m.in. zmiany druków procesowych wynikające z nowelizacji przepisów dotyczących postępowania karnego (problem kosztów utrzymania aplikacji był zgłaszany m.in. przez użytkownika końcowego - BK już na etapie opiniowania OPZ na wykonanie części dochodzeniowo-śledczej e-posterunku w marcu 2009.). Wg stanu na dzień 12 grudnia 2012 r. nie zostały sporządzone kompleksowe analizy kosztów utrzymania i modyfikacji aplikacji pomimo, że w okresie styczeń-luty 2013 r. planowane jest przeprowadzenie przetargu na serwis gwarancyjny i dostosowanie części dochodzeniowo-śledczej e-posterunku do wymagań użytkowników końcowych oraz do zakupionego interfejsu do systemów centralnych Policji. Przeprowadzono tylko robocze konsultacje z firmą Enigma w celu określenia kosztów dostosowania formularzy dochodzeniowo-śledczych do zakupionego interfejsu, w wyniku których nie uzyskano precyzyjnych informacji. Zastępca Dyrektora BŁil, Pani podinsp. Małgorzata Pawłowicz wyjaśniła, że koszty utrzymania aplikacji e-posterunek zostały przyjęte na poziomie występującym w innych projektach teleinformatycznych, tj. 15-20 % wartości umowy i nie przeprowadzono dodatkowych analiz w tym zakresie. Zeznała, że oszacowanie kosztów modernizacji aplikacji e-posterunek zostanie przeprowadzone bezpośrednio przed przeprowadzeniem przetargu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 50-67, 361-374, tom IX str. 114-120)

- nie zostały opracowane jednolite wymagania odnośnie parametrów wytrzymałościowych sprzętu przeznaczonego do obsługi e-posterunku, uwzględniające warunki panujące w środkach transportu oraz na miejscach zdarzeń, pozwalające na zrealizowanie jednego z podstawowych celów aplikacji, tj. prowadzenie przez policjantów czynności poza terenem jednostki. Parametry sprzętu kupowanego do obsługi e-posterunku nie były oparte na obiektywnych normach oraz nie skorzystano z doświadczeń wynikających ze stosowania *Zaleceń dotyczących standardów technicznych, użytkowych oraz bezpieczeństwa stosowanych w Policji w zakresie informatyki i łączności*¹³. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora BŁil, z przyczyn ekonomicznych ograniczono ustalone wcześniej wymagania i chcąc zakupić odpowiednią liczbę sprzętu zmniejszono jego specjalne wyposażenie i dodatkowe parametry. W wyniku przyjętego systemu zakupów, Policja nie dysponuje obecnie możliwościami wykorzystywania w pełni aplikacji e-posterunek na miejscu zdarzeń w temperaturze poniżej 15°C (rekomendowana przez producenta minimalna temperatura pracy drukarki przenośnej zakupionej do obsługi tej aplikacji), a praca w temperaturze poniżej zera w ogóle nie jest możliwa, nawet przy wykorzystaniu zakupionego dla e-posterunku sprzętu o podwyższonej wytrzymałości¹⁴.

(dowód: akta kontroli tom IX str. 239, tom XIII str. 409-429)

- nie przeprowadzono rzetelnej analizy uwarunkowań prawnych wdrożenia aplikacji e-posterunek do praktyki policyjnej, w szczególności w obszarze ochrony danych osobowych, co zostało szczegółowo opisane w pkt III.4.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹³ Sporządzonych w dniu 29 marca 2012 r. przez BŁil i zatwierdzonych przez Zastępcę Komendanta Głównego Policji, Pana insp. Arkadiusza Letkiewicza.

¹⁴ Minimalna temperatura pracy dostępowego urządzenia mobilnego Twinhead Durabook U12C w zakupionej konfiguracji wynosi 0°C.

Odpowiedzialność za powstanie ww. nieprawidłowości ponoszą: były Zastępca Komendanta Głównego Policji nadzorujący w okresie od 3 marca 2009 r. do 15 stycznia 2012 r. pracę BŁil – Pan nadinsp. Andrzej Trela, osoby zajmujące w latach 2007-2012 stanowisko Dyrektora BŁil oraz Zastępca Dyrektora BŁil – Pani podinsp. Małgorzata Pawłowicz odpowiadająca od 2009 r. za koordynację prac w ramach tego przedsięwzięcia. W zakresie nieopracowania dokumentacji planistycznej, w okresie samodzielnej realizacji projektu EMP przez Policję w latach 2007-2008, odpowiedzialność ponosi również ówczesne Kierownictwo BK.

Były Zastępca Komendanta Głównego Policji, Pan nadinsp. Andrzej Trela zeznał m.in.: *Wprowadzanie w życie tego projektu w mojej ocenie odbywało się w warunkach, w których nie było możliwości kompleksowego planowania finansowanego. (...) planowanie zakupów sprzętu dopiero na poziomie opracowywania aplikacji byłoby całkowicie niecelowe. Aplikacja jest instrumentem wspomagającym proces karny unikatowym, jedynym tego rodzaju w Europie, zatem najpierw trzeba było ją zbudować, poddać testom, poprawić i modyfikować, a następnie kiedy znane są właściwości tej aplikacji można dopiero określać warunki dla sprzętu, który byłby konieczny, a zatem kolejność prac w mojej ocenie była taka, jaka była możliwa. Projekt w mojej ocenie był zarządzany dynamicznie i optymalnie w tamtych warunkach. (...) W przypadku tego projektu zastosowanie standardowych przepisów dotyczących przedsięwzięć teleinformatycznych było niemożliwe. Możliwe było tylko planowanie w perspektywie kilku miesięcy a nie w perspektywie zakończenia projektu. (...).*

(dowód: akta kontroli tom I str. 415-422)

2. W całym okresie realizacji projektu e-posterunek nie została wypracowana między zainteresowanymi komórkami KGP, jednolita koncepcja realizacji tego przedsięwzięcia, a Kierownictwo KGP nie podjęło rzetelnych i skutecznych działań nadzorczych w celu rozstrzygnięcia zasadności wdrażania tego narzędzia teleinformatycznego i jego dalszej rozbudowy.

Wyniki kontroli wykazały, że od 2009 r. projekt e-posterunek prowadzony jest w sytuacji wystąpienia fundamentalnej różnicy zdań między podstawowymi komórkami organizacyjnymi KGP uczestniczącymi w jego realizacji, tj. między BŁil odpowiadającym za planowanie i realizację projektów teleinformatycznych, a BK reprezentującym najważniejszego użytkownika końcowego aplikacji – policjantów służby dochodzeniowo-śledczej. Od kwietnia 2010 r., tj. po odebraniu pierwszej wersji e-posterunku przeznaczonej dla służby dochodzeniowo-śledczej, inicjatorem wszystkich kolejnych działań dotyczących rozwoju e-posterunku (w zakresie: rozbudowy aplikacji o funkcjonalności ruchu drogowego, połączenia z systemami centralnymi Policji oraz budowy centralnego repozytorium postępowań prowadzonych w e-posterunku w ramach SWRD/CSFU) było BŁil oraz osobiście, nadzorujący ww. komórkę organizacyjną ówczesny Zastępca Komendanta Głównego Policji, Pan nadinsp. Andrzej Trela. Pismem z dnia 24 marca 2010 r. ówczesny Dyrektor BK odmówił odbioru aplikacji e-posterunek argumentując, że nie została ona w wystarczającym stopniu przetestowana i nie zapewnia efektywnej obsługi prowadzonych postępowań przygotowawczych. Od tego momentu BK nie akceptowało dalszych wizji rozwojowych e-posterunku przedstawianych przez BŁil oraz ograniczyło swój udział w tym projekcie do czynności opiniodawczych. Z przedstawionej dokumentacji i udzielonych wyjaśnień wynika, że opinie Kierownictwa BK i BŁil dotyczące użyteczności e-posterunku i dalszej przyszłości tej aplikacji są różne. Działania BŁil mają na celu pełne z informatyzowanie pracy służby dochodzeniowo-śledczej i służby ruchu drogowego oraz stworzenie centralnej bazy danych o postępowaniach i zdarzeniach, połączonej docelowo np.

z bazą danych Prokuratury, podczas gdy w opinii BK e-posterunek miał być w założeniach aplikacją jednostanowiskową, przekazaną funkcjonariuszom na zasadzie opcjonalnego wyboru do wykorzystania równoległe z innymi narzędziami (standardowe edytory tekstu, dokumentacja papierowa). Ponadto BK wielokrotnie w trakcie realizacji projektu e-posterunek zgłaszało zastrzeżenia natury prawnej, dotyczące przedstawianych przez BŁil propozycji dalszego rozwoju e-posterunku. BRD, będące drugą z komórek organizacyjnych KGP reprezentujących użytkowników końcowych e-posterunku, tj. służbę ruchu drogowego, w związku z planowanym zapewnieniem dostępu do SWRD/CSFU w formie elektronicznej firmom ubezpieczeniowym, wielokrotnie zgłaszało wątpliwości prawne dotyczące możliwości wdrożenia takiego rozwiązania w praktyce. Ustalenia kontroli wykazały, że opisany powyżej konflikt między komórkami organizacyjnymi KGP, wpływa negatywnie na realizację projektu (opisano szczegółowo w pkt. III.2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego), ponieważ kluczowe zadania przypisane dla użytkownika końcowego – BK (w szczególności dotyczące monitorowania stanu wdrożenia aplikacji i opracowania systemu szkoleń użytkowników) nie były realizowane, lub były realizowane z opóźnieniem z inicjatywą BŁil.

(dowód: akta kontroli tom I str. 50-182, 270-288, 361-374, 376-379, 415-422, 431-434, tom VII str. 175-197, tom VIII str. 133-137, 168-408, tom IX str. 45-71, 169-203, 492-502)

Kontrola NIK wykazała w szczególności brak rzetelnych uzgodnień z właściwymi komórkami organizacyjnymi KGP (BK i Biurem Wywiadu Kryminalnego - odpowiadającym za merytoryczny nadzór nad KSIP) w związku z planowaną rozbudową e-posterunku o funkcjonalności umożliwiającą połączenie z systemami centralnymi Policji, tj. KSIP i SWD. Były Zastępca Komendanta Głównego Policji – Pan insp. Andrzej Trela wystąpił do MSWiA o przeprowadzenie przez CPI zamówienia w tym zakresie, pomimo braku zainteresowania taką funkcjonalnością ze strony BK oraz w sytuacji zgłoszenia przez BK i Biuro Wywiadu Kryminalnego (BWK) potrzeby przeprowadzenia pogłębionej analizy w zakresie możliwości prawnych połączenia e-posterunku z systemami centralnymi. Opracowany w BŁil opis przedmiotu zamówienia do umowy, na podstawie której CPI zakupiło interfejs łączący e-posterunek z KSIP i SWD nie został formalnie przekazany do uzgodnienia i akceptacji przez właściwe komórki merytoryczne Komendy, tj. BK i BWK. Konkretnie uzgodnienia z BK i BWK w zakresie technicznych aspektów przekazywania druków dochodzeniowo-śledczych z e-posterunku do KSIP zostały rozpoczęte dopiero po podpisaniu umów z wykonawcami interfejsu po stronie e-posterunku i KSIP¹⁵. W efekcie KGP nie dysponuje wiedzą na temat kosztów niezbędnych do poniesienia w celu zapewnienia pełnego wykorzystania zakupionego interfejsu e-posterunek – KSIP. Ponadto w sporządzonym przez BŁil opisie przedmiotu zamówienia, stanowiącym załącznik do umowy zawartej przez CPI na wykonanie interfejsu, znalazły się błędy merytoryczne, tj. zamówiono możliwość zasilania KSIP czterema drukami STP, które w ogóle nie podlegają rejestracji w tym systemie. Dyrektor BŁil wyjaśnił, że prowadzono tylko robocze uzgodnienia z BWK dotyczące formularzy KSIP.

(dowód: akta kontroli tom I str. 25-42, 237-263, 330-342, 395-411, tom VIII str. 422-449, tom IX str. 169-203, tom XIV str. 291-295)

Odnosnie niewypracowania jednolitej koncepcji realizacji projektu były Zastępca Komendanta Głównego Policji, Pan nadinsp. Andrzej Trela zeznał m.in.: *Istotnie od*

¹⁵ Po stronie SWD i KSIP interfejs do e-posterunku został wytworzony na podstawie Umowy nr 16/273/BŁil/10/JC z dnia 9 lutego 2011 r. między KGP a Oracle Polska Sp. z o.o. (zmienionej aneksem nr 1 z dnia 14 czerwca 2011 r.). Po stronie e-posterunku interfejs został wytworzony na podstawie umowy nr 2011/CPI/31/Enigma z dnia 15 kwietnia 2011 r. zawartej między CPI MSWiA a Enigma Systemy Ochrony Informacji Sp. z o.o..

pewnego momentu, dwóch przedstawicieli BK, którzy wcześniej z zaangażowaniem brali udział w tym projekcie i uczestniczyli w projekcie badawczym w Szczytnie, stracili zainteresowanie wdrożeniem tej aplikacji. M.in. z tego powodu została podjęta decyzja o wzmocnieniu BŁiI o wiedzę użytkownika końcowego funkcjonariusza Komendy Rejonowej Warszawa I. W realizacji projektu wystąpiły bariery mentalnościowe i uznałem, że nie było celowe egzekwowanie pewnych zachowań z poziomu przełożonego, w związku z czym aktywnie włączałem do projektu policjantów, którzy byli przekonani do tej aplikacji. Zatem uważałem, że lepiej szukać na pewnym etapie zwolenników, niż autorytatywnie egzekwować zachowania od policjantów, którzy z różnych powodów nie byli zaangażowani w rozwój projektu. Stąd decyzja o prowadzeniu konsultacji z policjantami w jednostkach terenowych. Byłem jednym spośród Kierownictwa KGP, który znał ten projekt, widział perspektywę jego rozwoju. Pozostali Członkowie Kierownictwa, z jednej strony nie posiadali tej wiedzy i zapewne moja praktyka, jako użytkownika informatyki też była na wyższym poziomie. (...).

*Odnośnie nieprzeprowadzenia rzetelnych konsultacji z właściwymi komórkami organizacyjnymi KGP na etapie planowania połączenia e-posterunku z systemami centralnymi Policji zeznał: *Konsultacja taka była bezprzedmiotowa. Nie było tu konfliktu prawnego. Nigdy nie było moją intencją wprowadzanie do KSIP danych innych niż określone w ustawie o Policji. Niewdrożenie tych funkcjonalności byłoby działaniem na niekorzyść Policji i Państwa. W mojej ocenie szczegóły techniczne dotyczące możliwości przesyłania wszystkich formularzy do KSIP są marginalnym problemem w porównaniu z oczekiwanymi korzyściami. Nie wiem dlaczego ten problem nie został jeszcze rozwiązany.**

(dowód: akta kontroli tom I str. 415-422)

Komendant Główny Policji wyjaśnił, że do czasu kontroli NIK, nie posiadał wiedzy na temat konfliktów i rozbieżności w zakresie realizacji projektu e-posterunek. Podał, że oficjalne wprowadzenie e-posterunku do użytku w wersji jednostanowiskowej planowane jest w pierwszym kwartale 2013 r., natomiast decyzja odnośnie dalszego rozwoju aplikacji w ramach SWRD/CSFU nie została jeszcze podjęta. Podjęcie takiej decyzji jest uzależnione od uzyskania praw autorskich od e-posterunku, pozytywnego wyniku negocjacji z firmami ubezpieczeniowymi oraz dalszych analiz w ramach KGP.

(dowód: akta kontroli tom I str. 444-448, 468-469)

Odpowiedzialność za powstanie opisanych powyżej nieprawidłowości ponoszą osoby zajmujące w latach 2009-2012 stanowisko Komendanta Głównego Policji oraz Członkowie Kierownictwa KGP nadzorujący w tym okresie pracę BŁiI oraz BK.

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

Ocena cząstkowa

1.2. Planowanie realizacji projektu SWD

Opis stanu
faktycznego

Prace planistyczne związane z wdrożeniem w Policji SWD zostały rozpoczęte w 2006 r. na etapie tworzenia ustawy dot. *Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-2009*. W przedstawionych przez ówczesnego Dyrektora BŁiI propozycjach do ww. ustawy wskazano m.in. budowę SWD składającego się z centrów serwerowych na poziomie Komend Wojewódzkich/Stolecznej Policji (KWP/KSP) oraz mobilnej łączności użytkowników.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-62)

W całym okresie realizacji projektu występowały liczne zmiany koncepcji budowy SWD dotyczące w szczególności:

- wytworzenia SWD jako modułu KSIP, a następnie wyodrębnienia SWD jako niezależny system;
- zmiany liczby centrów serwerowych SWD z pierwotnie planowanych 17 do czterech, a następnie do dwóch;
- przekazania rozbudowy SWD do CPI, na podstawie Porozumienia z dnia 30 września 2009 r., a następnie ponownego przejęcia tego zadania przez KGP, na podstawie Porozumienia z dnia 27 września 2010 r. (szczegółowo opisano w pkt III.2.2.3. niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli tom I str. 10-18, 439, tom II str. 71-144, tom IV str. 183-262, 300-356, tom V str. 8-20, 25-87, 104-106, 138-145, 148-160, 202-289, tom VI str. 84-126, 206-279, tom XI str. 1-2, 108-112, 240-269, tom XII str., 16, 84-92, 112-120, 153-154, 321-332)

Z przedstawionej dokumentacji oraz udzielonych wyjaśnień wynika, że w okresie objętym kontrolą, koncepcje planistyczne SWD zostały sformułowane w następujących dokumentach, stanowiących podstawę poszczególnych umów zawartych na budowę i rozbudowę SWD:

- w roboczym¹⁶ opracowaniu pt. *Specyfikacja wymagań dla Systemu Wspomagania Dowodzenia* stworzonym w BŁil w maju 2007 r. W *Specyfikacji* wskazano jakie moduły będzie zawierać SWD (m.in. moduł dyspozytorski, moduł mapowy, moduł terminali mobilnych, moduł wizualizacji wielkoformatowej) oraz określono ich wymogi funkcjonalne. W opracowaniu nie podano kosztów budowy systemu, ani harmonogramu działań związanych z jego budową. Zastępca Komendanta Głównego Policji, Pan insp. Arkadiusz Letkiewicz wyjaśnił, że ww. roboczy dokument został stworzony w wyniku konsultacji z Komendantami Wojewódzkimi/Stołecznym Policji oraz Dyrektorem Głównego Sztabu Policji (GSP) i stanowił podstawę dalszych prac nad SWD;

(dowód: akta kontroli tom I str. 10-18, 439, tom II str. 1-62, tom IV str. 183-262, tom V str. 1-5, 8-10, 25-43, 125-127, 132-143, tom VI str. 1-4, 7, 10, 13, 147-148)

- w dokumencie pt. *Koncepcja uruchomienia pełnej funkcjonalności Systemu Wspomagania Dowodzenia* uzgodnionym z GSP i zatwierdzonym przez ówczesnego p.o. Dyrektora BŁil. W *Koncepcji* określono m.in. rekomendowany wariant wydzielenia SWD z KSIP oraz oszacowano zasoby sprzętowe posiadane przez Policję w obszarze planowanego przedsięwzięcia teleinformatycznego. W ww. dokumencie zawarto harmonogram budowy SWD obejmujący: uruchomienie SWD do grudnia 2010 r., budowę regionalnych centrów serwerowych do lipca 2011 r. oraz następnie rozbudowę SWD o system mapowy i zmodernizowany moduł zarządzania siłami i środkami. W koncepcji podano planowany koszt przedsięwzięcia w kwocie 131 300,0 tys. zł, nie określając źródeł finansowania.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 183-262, tom V str. 8-10, 148-154)

- w studium wykonalności dotyczącym *Budowy infrastruktury teleinformatycznej Zapasowego Centrum Danych dla wybranych krytycznych systemów policyjnych*, zatwierdzonym w dniu 21 czerwca 2011 r. przez Dyrektora BŁil. W zakresie projektu było m.in. przeniesienie infrastruktury teleinformatycznej

¹⁶ Dokument nie został opatrzony podpisami osób sporządzających i zatwierdzających, nie został nadany numer kancelaryjny KGP, zawiera niewypełnione pola.

(w tym SWD) do lokalizacji Bielany. Koszt realizacji projektu określono na około 46 200 tys. zł., a termin realizacji wszystkich zadań na 300 dni;

(dowód: akta kontroli tom XI str. 250-265)

- w studium wykonalności dotyczącym *Migracji Systemu Wspomagania Dowodzenia na nową platformę sprzętową wraz z uruchomieniem Zapasowego Centrum Danych, integracją z Uniwersalnym Modułem Mapowym i modyfikacją interfejsów dla Terminali Mobilnych i Systemu Informatycznego Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego*, zatwierdzonym w dniu 23 lipca 2012 r. przez Zastępcę Dyrektora Błil. Celem projektu była m.in. migracja SWD na platformę systemu operacyjnego Linux oraz aktualizacja interfejsów łączących SWD z systemem mapowym, Systemem Informatycznym Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego (SI WCPR) i terminalami mobilnymi. Koszt realizacji wszystkich zadań określono na 4 300,0 tys. zł. Studium wykonalności zostało uzgodnione z właściwymi komórkami merytorycznymi KGP, tj. m.in. GSP, Biurem Prewencji i BWK.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 30-72, tom VI str. 4, 84-118)

Realizacja projektu SWD została również zaplanowana w *Planie Przedsięwzięć KGP na lata 2010-2012 r.* W zaktualizowanej wersji ww. dokumentu obowiązującej w 2012 r. zawarto dwa odrębne zadania dotyczące:

- wdrożenia SWD do 31 grudnia 2012 r. W opisie zadania podano nieaktualną wysokość oraz źródło finansowania wydatków na jego realizację w kwocie 150 mln zł, wynikającej z uchylonego Porozumienia pomiędzy CPI a KGP z 30 września 2009 r.;
- rozbudowy SWD na potrzeby współpracy z terminalami mobilnymi, systemem mapowym i e-posterunkiem. Zadanie zostało wykazane, jako zakończone w terminie do 30 listopada 2011 r. pomimo, że do dnia zakończenia kontroli SWD nie współpracuje z ww. aplikacjami. Zastępca Dyrektora Błil podała, że terminy zawarte w *Planie Przedsięwzięć KGP* odnoszą się tylko do odbioru produktów umów i nie określają daty faktycznego wdrożenia zakupionych funkcjonalności.

(dowód: akta kontroli tom I str. 205-232, 361-374, 478-479, tom V str. 44-102, tom XII str. 297)

Szacowanie potrzeb sprzętowych oraz liczby docelowych użytkowników nowo budowanego systemu zostało rozpoczęte na etapie pierwszego postępowania przetargowego na budowę SWD. W dniu 20 marca 2008 r. GSP przekazał komisji przetargowej dane dotyczące stanu służby dyżurnej jednostek organizacyjnych Policji (5 348 osób), a także liczbę użytkowanych (926) oraz przewidywanych od obsługi SWD stanowisk dostępowych (1 287). W pierwszym i w drugim kwartale 2008 r. przeprowadzono w terenowych jednostkach Policji analizę potrzeb w zakresie wyposażenia stanowisk kierowania w sprzęt komputerowy przeznaczony do obsługi SWD. Wskazano przykładowy opis wymogów bezpieczeństwa oraz parametrów technicznych stanowisk komputerowych przewidzianych do pracy z ww. systemem. W sierpniu 2010 r. GSP zebrał informacje dotyczące planowanej liczby stanowisk dostępowych w Policji, które będą korzystać z Centralnego Zasobu Mapowego. Określono, iż będzie wykorzystywane 1 101 stanowisk dostępowych. W czwartym kwartale 2010 r. przeprowadzono analizę dotychczas posiadanego sprzętu komputerowego dla stanowisk kierowania SWD, na podstawie której zidentyfikowano potrzeby sprzętowe w zakresie stacji dostępowych SWD oraz monitorów. Powyższa analiza stanowiła podstawę do zakupu sprzętu dokonanego przez CPI dla Policji w ramach realizacji Porozumienia z dnia 27 września 2010 r.

Według stanu na wrzesień 2012 r. łączna planowana liczba funkcjonariuszy lub pracowników Policji, którzy będą użytkownikami końcowymi systemu SWD to 27 580, w tym służba prewencyjna - 20 579, służba kryminalna – 5 451, służba wspomagająca – 1 550.

(dowód: akta kontroli tom V str. 131, 136, 290-371, tom VI str. 175-205, tom XII str. 13)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W całym okresie realizacji projektu nie opracowano rzetelnej (tj. kompleksowej i aktualizowanej na bieżąco) oraz spełniającej wymogi obowiązujących w latach 2005-2012 wewnętrznych regulacji prawnych w sprawie prowadzenia przedsięwzięcia teleinformatycznego w Policji, koncepcji budowy SWD, zawierającej w szczególności cele projektu, harmonogram budowy systemu oraz całościowy budżet, źródła finansowania i koszty utrzymania SWD. W związku z realizacją ww. przedsięwzięcia w KGP stworzono wiele dokumentów planistycznych dotyczących SWD, lecz dokumenty te albo były w formie roboczej, (niezatwierdzone przez Kierownictwo KGP i właściwych merytorycznie Biur) lub odnosiły się tylko do poszczególnych modułów i etapów rozwojowych SWD np. budowy centrum zapasowego oraz migracji na system Linux. Jednolita i formalna koncepcja SWD nie została stworzona do końca okresu objętego kontrolą. Wyniki kontroli wykazały, że:

- nie sporządzono formalnego studium wykonalności projektu SWD wymaganego na podstawie § 4 zarządzenia nr 441 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 kwietnia 2008 r. Zastępca Komendanta Głównego Policji, Pan insp. Arkadiusz Letkiewicz wyjaśnił, że niesporządzenie studium wykonalności, wynikało prawdopodobnie z niewłaściwego nadzoru ze strony ówczesnego kierownictwa BŁil.

(dowód: akta kontroli tom I str. 10-18, 439, tom II str. 71-144, tom IV str. 183-262, 300-356, tom V str. 1-5, 8-20, 25-87, 104-106, 138-145, 148-160, 202-289, tom VI str. 1-4, 7, 84-126, 206-279, tom XI str. 1-2, 240-269, tom XII str. 16, 84-92, 112-120, 153-154, 292-305, 321-332)

- żaden z przedstawionych do kontroli NIK dokumentów planistycznych nie zawierał precyzyjnie określonego celu prowadzenia projektu SWD np. zgodnego ze standardami stosowanymi w UE według metodyki SMART tj. ograniczonego czasowo lub posiadającego miernik określający stopień wykonania tego celu. Zastępca Komendanta Głównego Policji, Pan insp. Arkadiusz Letkiewicz wyjaśnił, że celem realizacji projektu SWD jest dostarczenie służbom dyżurnym, prewencyjnym oraz ruchu drogowego nowoczesnego narzędzia informatycznego wspomagającego proces obsługi zgłoszeń na numery alarmowe 112 i 997 oraz zapewnienie współpracy z innymi systemami policyjnymi i pozapolicyjnymi, w szczególności z KSIP oraz SIPR¹⁷. Wskazał, że główny cel realizacji SWD nie ulegał zmianie, a jedynie dostosowano system SWD do zmieniających się możliwości technicznych oraz optymalizacji kosztów przedsięwzięcia. Podał, że nie opracowano mierników realizacji celu dla projektu SWD, jednak GSP i BŁil na bieżąco monitorują stan zaawansowania wdrożenia SWD w kolejnych jednostkach organizacyjnych Policji.

(dowód: akta kontroli tom V 25-87, 148-156, tom VI str. 1-6, 84-117, 127-133, tom XI str. 250-265, tom XIV str. 4, 9, 63, 73-112)

¹⁷ System Informatyczny Powiadamiania Ratunkowego.

- żaden z dokumentów przedstawionych do kontroli NIK nie zawierał całościowych kosztów budowy SWD i źródeł finansowania. W poszczególnych pismach/koncepcjach/porozumieniach obowiązujących w tym samym okresie czasu, dotyczących realizacji SWD podawano różne kwoty na realizację tego przedsięwzięcia. W KGP nie dokonywano analiz kosztów utrzymywania SWD. Zastępca Komendanta Głównego Policji, Pan insp. Arkadiusz Letkiewicz wyjaśnił, że odrębny plan finansowy dotyczący budowy i eksploatacji SWD nie został sporządzony, projekty te były jednak umieszczane w planach finansowo-rzeczowych BŁil na poszczególne lata.

(dowód: akta kontroli tom V 25-87, 135, 148-156, 161-201, tom VI str. 1-6, 84-117, 127-133, tom XI str. 250-265, tom XIV str. 4, 9, 63, 73-112)

Zastępca Komendanta Głównego Policji, Pan insp. Arkadiusz Letkiewicz wyjaśnił, że budowa SWD realizowana jest jako ciąg niezależnych przedsięwzięć wynikających z *Koncepcji uruchomienia pełnej funkcjonalności SWD*. Zdaniem NIK, poszczególne zadania realizowane w ramach budowy i rozbudowy SWD nie stanowią odrębnych przedsięwzięć, a tylko kolejne etapy rozwoju jednego systemu teleinformatycznego. W związku z powyższym obowiązkiem KGP jest rzetelne i kompleksowe zaplanowanie tego projektu w sposób uwzględniający bieżące zmiany koncepcji jego realizacji oraz kolejne plany rozwojowe. Brak jednolitej i spójnej koncepcji budowy SWD, w ocenie NIK, był jedną z przyczyn niskiego wykorzystania środków UE przeznaczonych na dofinansowanie tego przedsięwzięcia (szczegółowo opisano w pkt III.2.2.3. niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli tom V str. 1-5, 8-10, tom VI str. 1-6, tom XIV str. 9)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że nie określono planów działania związanych z rosnącym obciążeniem infrastruktury centralnej SWD, zmierzających do zwiększania wydajności infrastruktury SWD. Jak wyjaśnił Dyrektor BŁil, Pan mł. insp. Jerzy Sipa, BŁil KGP na bieżąco analizuje wydajność obecnej infrastruktury SWD i obecna wydajność jest w stanie obsłużyć planowane na 2013 r. wdrożenia komend powiatowych Policji. W przypadku dalszej rozbudowy funkcjonalnej SWD, może zajść potrzeba kolejnego zwiększenia wydajności.

(dowód: akta kontroli tom XIV str. 1-23)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Realizacja projektów teleinformatycznych

2.1. Realizacja projektu e-posterunek (EMP) w latach 2007-2012

Opis stanu faktycznego

W latach 2007 – 2008, na podstawie dwóch decyzji Komendanta Głównego Policji w sprawie powołania zespołu do spraw opracowania i wdrożenia aplikacji komputerowej o nazwie *Elektroniczny Moduł Procesowy*, realizacja projektu EMP była prowadzona siłami własnymi Policji przy udziale funkcjonariuszy Wydziału Dochodzeniowo-Śledczego BK oraz programisty BŁil. W rezultacie prowadzonych prac stworzono pierwszą wersję EMP (umożliwiającą prowadzenie wybranych postępowań przygotowawczych), która w kwietniu 2008 r. została przekazana policjantom do testowania i rozpoczęto szkolenia z obsługi tego narzędzia teleinformatycznego.

(dowód: akta kontroli tom VIII str. 64-91)

Pismem z dnia 16 października 2008 r. ówczesny Komendant Główny Policji, Pan gen. insp. Andrzej Matejuk wystąpił do Podsekretarza Stanu w MSWiA o wyrażenie

zgody na przekazanie realizacji projektu EMP do CPI, uzasadniając swoją prośbę uzgodnieniami dokonanymi z Dyrektorem CPI (który w okresie do dnia 7 września 2008 r. zajmował stanowisko Dyrektora BŁil). Decyzja o przekazaniu projektu z BŁil KGP do CPI, została zawarta w piśmie Podsekretarza Stanu w MSWiA z dnia 29 października 2008 r. Zastępca Dyrektora BŁil zeznała, że z jej wiedzy wynika, że przekazanie wytworzenia EMP do CPI nastąpiło z inicjatywy byłego Dyrektora BŁil, Pana nadkom. Andrzeja Machnacza, który objął stanowisko Dyrektora CPI i chciał żeby to przedsięwzięcie było kontynuowane przez tę jednostkę.

(dowód: akta kontroli tom I str. 361-374, tom VIII str. 92-104)

CPI przeprowadziło postępowania przetargowe, zawarło i sfinansowało dwie umowy na wykonanie i rozbudowę aplikacji e-posterunek. Zadania Policji w ramach realizowanego przedsięwzięcia dotyczyły w szczególności: definiowania funkcjonalności tworzonej aplikacji i opracowania OPZ do ww. umów, udziału w testach i odbiorach zakupionego przez CPI oprogramowania, zakupów sprzętu informatycznego do obsługi aplikacji, szkolenia użytkowników oraz wdrożenia aplikacji w terenowych jednostkach Policji. Osobą wyznaczoną do koordynowania współpracy KGP z CPI w ramach realizacji projektu e-posterunek była Zastępca Dyrektora BŁil, Pani podinsp. Małgorzata Pawłowicz.

Na wniosek kierownika projektu e-posterunek w CPI, w trakcie spotkania Zastępcy Komendanta Głównego Policji, Dyrektora CPI oraz Zastępcy Dyrektora BŁil w dniu 30 marca 2009 r.¹⁸, podjęto decyzję o sfinansowaniu budowy aplikacji e-posterunek ze środków UE na realizację projektu ePUAP.

(dowód: akta kontroli tom VII str. 160-167, tom VIII str. 140, 160-166, 208-210, 262)

W latach 2009-2010 (tj. równoległe do działań CPI), z polecenia Zastępcy Dyrektora BŁil, prowadzone były dalsze prace programistyczne, mające na celu ukończenie aplikacji EMP budowanej wcześniej samodzielnie przez Policję. W wyniku ww. prac BŁil stworzyło gotową aplikację EMP, która w listopadzie 2009 r. została przekazana do testowania przez BK. Wytworzona przez Policję aplikacja EMP nie została wdrożona do wykorzystania w praktyce policyjnej. Zastępca Dyrektora BŁil, Pani podinsp. Małgorzata Pawłowicz zeznała, że dalsze samodzielne prace nad EMP miały na celu zabezpieczenie Policji przed brakiem tego narzędzia. Powyższe miało związek z niepewnością, co do losów projektu e-posterunek prowadzonego przez CPI, w związku z zawiadomieniem o podejrzeniu przestępstwa w trakcie przetargu na tę aplikację. Zeznała, że wytworzony samodzielnie EMP nie został przekazany do wykorzystania w praktyce policyjnej, z uwagi na powstanie nowego, bardziej zaawansowanego technologicznie produktu, zakupionego przez CPI i poczynione w stosunku do tego produktu dalsze plany rozwojowe. Poinformowała, że wytworzony w BŁil EMP został przekazany do wykorzystania w projekcie badawczym prowadzonym przez Wyższą Szkołę Policji w Szczytnie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 358, 361-374, tom VIII str. 114-131)

W dniu 5 czerwca 2009 r. CPI zawarło z firmami NetLine Group Sp. z o.o. oraz WASKO S.A. umowę na wykonanie i dostarczenie aplikacji informatycznej e-posterunek udostępnianej na platformie ePUAP. Wartość przedmiotu umowy wyniosła 298,9 tys. zł, a jej podstawowym celem było stworzenie narzędzia umożliwiającego funkcjonariuszom służby dochodzeniowo-śledczej prowadzenie w formie elektronicznej dokumentacji procesowej oraz zbieranie danych w formie elektronicznej składanych przez obywateli poprzez platformę ePUAP.

¹⁸ W spotkaniu uczestniczyli również: Zastępca Naczelnika Wydziału Dochodzeniowo-Śledczego BK, Naczelnik Wydziału Analiz Departamentu Analiz i Nadzoru MSWiA oraz pracownicy CPI i BŁil.

Wytworzony na podstawie ww. umowy produkt został odebrany przez CPI i przekazany na roboczo w dniu 6 maja 2010 r. do Policji. Formalne przekazanie aplikacji nastąpiło na podstawie umowy użyczenia zawartej między CPI i KGP w dniu 20 września 2010 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 439, tom VII 446, tom VIII str. 6-9, 12-20)

Wytworzona na podstawie ww. umowy aplikacja e-posterunek (w wersji jednostanowiskowej przeznaczonej dla służby dochodzeniowo śledczej) została wdrożona do wykorzystania w praktyce policyjnej na podstawie pisma ówczesnego Zastępcy Komendanta Głównego Policji, Pana insp. Andrzeja Treli z dnia 8 czerwca 2010 r. Na podstawie ww. pisma (oraz pisma z dnia 6 września 2010 r. Dyrektora BK) Komendanci Wojewódzcy (Stołeczny) Policji zostali zobowiązani do podjęcia działań mających na celu uruchomienie aplikacji e-posterunek w terminie do końca października 2010 r. (w pięciu garnizonach Policji, które wcześniej uczestniczyły w testowaniu tego produktu) oraz we wszystkich pozostałych województwach do końca czerwca 2011 r. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli nie została natomiast wydana formalna decyzja Dyrektora BŁil w sprawie przekazania produktu do eksploatacji, wymagana na podstawie § 10 ust. 6 zarządzenia Nr 441 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 kwietnia 2008 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 50-67, tom V str. 4-10, tom VIII str. 36-46)

Umowa dotycząca rozbudowy e-posterunku została zawarta przez CPI w dniu 15 kwietnia 2011 r. z firmą Enigma Systemy Ochrony Informacji Sp. z o.o. Wartość przedmiotu umowy wyniosła 1 995,8 tys. zł., a przedmiotem umowy była rozbudowa funkcjonalności aplikacji e-posterunek w obszarze ruchu drogowego, dla potrzeb usług świadczonych za pośrednictwem portalu ePUAP. W wyniku umowy e-posterunek został również rozbudowany o funkcjonalności umożliwiające połączenie z systemami centralnymi Policji, tj. m.in. zasilanie KSIP danymi rejestrowanymi w e-posterunku, odbieranie i zapisywanie w e-posterunku treści zdarzeń pochodzących z SWD, wykonywanie zapytań za pośrednictwem Systemu Poszukiwawczego Policji do systemów centralnych takich jak: KSIP, Centralna Ewidencja Ludności, Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców oraz System Informacyjny Schengen i wykorzystywanie danych uzyskanych w wyniku zapytań do wypełnianych w e-posterunku druków procesowych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 25-42, 237-263, 439, tom IX str. 1-66, 72-83)

Protokół odbioru końcowego produktów wytworzonych na podstawie ww. umowy został podpisany w dniu 9 lutego 2012 r. przez przedstawicieli Wykonawcy, Zamawiającego oraz KGP. Przekazanie rozbudowanej aplikacji e-posterunek do Policji nastąpiło na podstawie umowy użyczenia podpisanej przez KGP i CPI w dniu 17 kwietnia 2012 r. Zastępca Komendanta Głównego Policji (pismo z dnia 11 stycznia 2012 r.) oraz Zastępca Dyrektora BŁil (pismo z dnia 30 kwietnia 2012 r.) poinformowali Komendantów Wojewódzkich (Stołeczny) Policji o udostępnieniu nowych funkcjonalności e-posterunku i zamieszczeniu nowej wersji aplikacji w Centrum Dystrybucji Oprogramowania.

(dowód: akta kontroli tom IX str. 84-94, 105-108, 121-124, 327-349)

Na podstawie decyzji ówczesnego Zastępcy Komendanta Głównego Policji nadzorującego BŁil oraz Kierownictwa BŁil i BK w przypadku pierwszej wersji e-posterunku przeznaczonej dla służb dochodzeniowo-śledczych zaplanowano przeprowadzenie szkoleń użytkowników w tzw. systemie kaskadowym, tj. przeszkolenie przez Wykonawcę i BK grupy osób, która następnie przeszkoli kolejne osoby w swoich jednostkach organizacyjnych, które będą przekazywać

wiedzę kolejnym funkcjonariuszom. Wykonawca e-posterunku przeszkolił z obsługi tego narzędzia 24 funkcjonariuszy, a kolejne szkolenia zostały przeprowadzone w okresie wrzesień – październik 2010 r. przez BK. Ponadto pracownicy BŁil przeprowadzili szkolenie administratorów technicznych aplikacji. Szkolenia w systemie kaskadowym w jednostkach terenowych Policji były prowadzone od kwietnia 2010 r. Z dokumentów przedstawionych przez BŁil wynika, że wg stanu na dzień 23 sierpnia 2011 r. z obsługi e-posterunku przeszkolonych zostało 9 816 z 14 352 docelowych użytkowników tej aplikacji. P.o. Dyrektora BK, Pan insp. Eligiusz Kubicki wyjaśnił, że BK nie dysponuje obecnie precyzyjnymi danymi w zakresie liczby policjantów przeszkolonych z obsługi aplikacji e-posterunek, ale z informacji uzyskanych od garnizonów w latach 2010-2011 wynikało, że wszyscy funkcjonariusze prowadzący postępowania przygotowawcze zostali przeszkoleni. Podał, że BK nie podejmowało dalszych inicjatyw w zakresie szkolenia użytkowników e-posterunku, ponieważ nie miało oficjalnych informacji o nieefektywności szkoleń w systemie kaskadowym, a rozbudowana wersja e-posterunku nie posiadała nowych funkcjonalności, istotnych z punktu widzenia policjantów służby dochodzeniowo-śledczej.

(dowód: akta kontroli tom I str. 50-67, 188, 270-288, tom VIII str. 43-66, tom IX str. 447-490)

W lutym 2012 r., z inicjatywy Kierownictwa BŁil, w związku ze stwierdzoną przez BŁil małą efektywnością szkoleń prowadzonych w systemie kaskadowym, podjęte zostały formalne działania mające na celu wypracowanie w porozumieniu z Biurem Kadr i Szkolenia KGP oraz Szkołami Policji systemu szkoleń użytkowników e-posterunku. W wyniku ww. działań z dniem 30 października 2012 r. został powołany zespół do opracowania zmiany programu nauczania na kursach specjalistycznych z zakresu ruchu drogowego oraz służby kryminalnej. Prace zespołu nie zostały zakończone w planowanym terminie (7 grudnia 2012 r.), a nowy termin przedstawienia zmian programowych został wyznaczony na 15 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 462-466, tom VIII str. 454-478)

W ramach doposażenia jednostek organizacyjnych Policji w sprzęt informatyczny do obsługi e-posterunku, ze środków KGP zakupiono 1 001 dostępowych urządzeń mobilnych wraz z usługą transmisji danych na 12 miesięcy¹⁹, 10 zestawów stacjonarnych PC, 1 029 drukarek mobilnych oraz wynajęto na okres 46 miesięcy 6 000 komputerów przenośnych. Ponadto w 2011 r. KGP przekazała Komendantom Wojewódzkim (Stołecznemu) Policji środki w wysokości 3 000,0 tys. zł na samodzielne zakupy sprzętu do obsługi e-posterunku. Wg stanu na dzień 14 stycznia 2013 r., w związku z realizacją projektu e-posterunek, jednostki organizacyjne Policji wydatkowały kwotę 17 268,0 tys. zł, z tego KGP – 14 311,0 tys. zł (na zakup i najem sprzętu) oraz KWP/KSP – 2 957,0 tys. zł (na zakup i modernizację sprzętu informatycznego).

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej rozdysponowania zakupionego i wynajętego przez KGP sprzętu informatycznego ustalono, że wszystkie urządzenia zostały bez zbędnej zwłoki przekazane do terenowych jednostek Policji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 199-204, 343, 474-477, tom VIII str. 409-414, tom IX str. 216-234, 248-326)

Wyniki kontroli wykazały, że w KGP został zorganizowany system obsługi użytkownika końcowego aplikacji e-posterunek. BŁil opracowało i przekazało do

¹⁹ W cenie jednostkowej 7,8 tys. zł.

wiadomości terenowych jednostek organizacyjnych Policji procedurę zgłaszania błędów w funkcjonowaniu aplikacji, udostępniło różne kanały przesyłania zgłoszeń do wykonawcy oraz zapewniło na Policyjnej Platformie Wdrożeniowej dostęp do Bazy Wiedzy i Forum. Funkcjonowanie systemu wsparcia użytkownika zweryfikowano na przykładzie działań BliL w sytuacji zidentyfikowania błędu aplikacji polegającego na braku funkcjonalności usuwania danych osobowych. W wyniku sygnałów o błędzie przesłanych z jednostek terenowych, centralny administrator techniczny opracował i udostępnił użytkownikom zastępczą procedurę postępowania pozwalającą ominąć błąd.

(dowód: akta kontroli tom XIII str. 444-463)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. NIK ocenia, jako niecelowe i nierzetelne zaakceptowanie przez Policję propozycji CPI w zakresie finansowania wytworzenia, a następnie rozbudowy aplikacji e-posterunek ze środków UE na realizację projektu ePUAP 2. Przedmiotowa decyzja została podjęta, pomimo zgłoszenia przez funkcjonariuszy BK podejrzenia popełnienia przestępstwa polegającego na bezprawnym wykorzystaniu przez firmę Netline aplikacji EMP wytworzonej przez Policję w latach 2007-2008 oraz pomimo rozpoczęcia w tym zakresie śledztwa przez Prokuraturę Okręgową w Warszawie. Należy również podkreślić, że zarówno w trakcie spotkania w dniu 30 marca 2009 r., podczas którego przedstawiciel CPI zaproponował zintegrowanie e-posterunku z usługami ePUAP, jak i na kolejnych etapach realizacji tego projektu, użytkownik końcowy - BK wielokrotnie zgłaszało uwagi dotyczące niecelowości uruchomienia funkcjonalności przyjmowania do e-posterunku w formie elektronicznej zgłoszeń o zdarzeniach z ePUAP. Wyniki kontroli wykazały, że ponad dwa i pół roku po odebraniu tego produktu, usługa przesyłania do Policji zgłoszeń o zdarzeniach za pośrednictwem platformy ePUAP nie została dotychczas w ogóle udostępniona obywatelom. Nie zostały również opracowane procedury, które regulowałyby sposób przekazywania informacji wpływających za pomocą formularza e-posterunek do skrzynki podawczej KGP na ePUAP do właściwego funkcjonariusza Policji, któremu dana sprawa została przydzielona. Zastępca Dyrektora BliL wyjaśniła, że funkcjonalność przyjmowania zgłoszeń z ePUAP nie została jeszcze uruchomiona z powodu niewydania dotychczas formalnej decyzji o produkcyjnym uruchomieniu aplikacji e-posterunek. Wskazała, że opracowanie procedur regulujących przekazywanie zgłoszeń jest obowiązkiem użytkownika końcowego. Były Zastępca Komendanta Głównego Policji, Pan nadinsp. Andrzej Trela zeznał, że: *Przeprowadzenie przetargu i rozliczenie środków było zadaniem MSWiA, a nie Policji. Jako użytkownik końcowy oceniałem i oceniam ideę zgłoszenia z EPUAP jako użyteczną dla obywatela i Policji.* Wskazał, że w jego ocenie, pomimo trwającego śledztwa nie było przesłanek do rezygnowania z dofinansowania UE. P.o. Dyrektora BK wyjaśnił m.in. że w jego opinii uruchomienie funkcjonalności przyjmowania zgłoszeń z ePUAP jest niecelowe i może spowodować znaczne utrudnienie pracy Policji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 50-57, 264-269, 289-329, 361-374, 415-422, 431-434)

2. W ocenie NIK, Kierownictwo BliL nie sprawowało nadzoru nad realizacją i odbiorem umowy zawartej przez CPI z firmą Netline na wytworzenie aplikacji e-posterunek, co było działaniem nierzetelnym. Należy podkreślić, iż pomimo, że CPI było stroną ww. umowy, aplikacja e-posterunek została wytworzona na zamówienie Policji i na jej potrzeby. W związku z powyższym obowiązkiem BliL

było dochowanie należytej staranności w celu odebrania produktu optymalnego pod kątem potrzeb Policji. Ustalono natomiast, że:

- Zastępca Dyrektora BŁil, Pani podinsp. Małgorzata Pawłowicz, poinformowała CPI o zatwierdzeniu dokumentu pt. *Plan testów akceptacyjnych* opracowanego na potrzebę odbioru pierwszej wersji aplikacji e-posterunek wytworzonej przez firmę Netline, pomimo niezagwarantowania w tym dokumencie przeprowadzenia tzw. testów swobodnych, umożliwiających kompleksowe sprawdzenie działania aplikacji. Konieczność przeprowadzenia testów swobodnych została zgłoszona na etapie opiniowania ww. dokumentu przez użytkownika końcowego – BK. Brak formalnego zagwarantowania Policji ww. możliwości był podnoszony przez policjantów uczestniczących w testach odbiorczych, jako jedna z przesłanek uniemożliwiających rzetelną ocenę produktu firmy Netline;
- BŁil nie dysponowało kompleksową wiedzą, ani dokumentacją dotyczącą ilości i rodzaju błędów zgłaszanych przez przedstawicieli Policji uczestniczących w kolejnych iteracjach testów odbiorczych aplikacji e-posterunek. Zastępca Dyrektora BŁil, Pani podinsp. Małgorzata Pawłowicz wyjaśniła, że Policja nie była stroną umowy z firmą Netline, więc nie było obowiązku posiadania tego rodzaju dokumentacji;
- Kierownictwo BŁil nie wnioskowało do CPI o skorzystanie z prawa odstąpienia od umowy z firmą Netline, pomimo że zgodnie § 3 pkt 3 i 4 umowy liczba błędów ujawnionych w trakcie dwóch pierwszych iteracji testów odbiorczych w sposób jednoznaczny upoważniała Zamawiającego do podjęcia takich działań i do naliczenia kary umownej²⁰. Nie skorzystano z tego uprawnienia i produkt został odebrany przez CPI po sześciu iteracjach testów (jedna iteracja nie odbyła się z powodu nieprzygotowania Wykonawcy) trwających przez pięć miesięcy. Należy zaznaczyć, że w opinii większości funkcjonariuszy uczestniczących w testach odbiorczych, wytworzony przez firmę Netline produkt zdecydowanie nie spełniał oczekiwań Policji. Przedstawiciele BK oraz dwóch z pięciu garnizonów Policji uczestniczących w testach odmówili akceptacji tego produktu, a funkcjonariusze z dwóch garnizonów wskazywali na możliwość warunkowego odbioru i potrzebę dalszego testowania aplikacji (wykluczając możliwość przekazania tego narzędzia do produkcyjnego wykorzystania jednostkom organizacyjnym Policji). Kierownictwo BŁil przesłało opinie zespołów testujących do CPI, natomiast nie zajęło stanowiska odnośnie zasadności finalnego odbioru aplikacji e-posterunek. Należy również podkreślić, że w momencie wystąpienia okoliczności uzasadniających odstąpienie od umowy z firmą Netline, KGP dysponowała wersją aplikacji EMP (e-posterunek) samodzielnie dokończoną przez programistę BŁil, jako wariant awaryjny na wypadek niepowodzenia działań CPI. Były Zastępca Komendanta Głównego Policji, Pan nadinsp. Andrzej Trela zeznał, że nie wnioskowano do CPI o odstąpienie od umowy z firmą Netline, ponieważ to CPI było zobowiązane do podjęcia stosownych działań, a strona policyjna tylko wskazywała błędy w działaniu aplikacji. Dyrektor CPI, Pani Agnieszka Boboli wyjaśniła, że ówczesne Kierownictwo CPI nie widziało przesłanek do odstąpienia od przedmiotowej

²⁰ Zgodnie z dokumentem *Plan testów akceptacyjnych* warunkowa akceptacja produktu mogła nastąpić przy następującej liczbie stwierdzonych błędów: błędy krytyczne – 0, błędy poważne – 10, błędy ważne – 13, usterki – 15. Wyniki kontroli wykazały, że w trakcie pierwszej iteracji testów odbiorczych w dniach 2-6 listopada 2009 r. stwierdzono 40 błędów krytycznych przy łącznej liczbie błędów i usterek przekraczającej 500, a w trakcie drugiej iteracji w dniach 23-27 listopada 2009 r., testujący produkt policjanci wykazali 11 błędów krytycznych, 121 błędów poważnych, 130 błędów ważnych i 93 usterki.

umowy, a ze strony Policji nigdy nie wpłynął wniosek o przerwanie prac nad dostarczeniem aplikacji e-posterunek.

(dowód: akta kontroli tom I str. 358, 361-374, 415-422, 431-437, 439, 450-453, 470-472, tom VII str. 332-446)

Odpowiedzialność za powstanie ww. nieprawidłowości ponoszą: były Zastępca Komendanta Głównego Policji, Pan nadinsp. Andrzej Trela, osoby zajmujące w latach 2009-2010 stanowisko Dyrektora BŁil oraz Zastępca Dyrektora BŁil, Pani podinsp. Małgorzata Pawłowicz odpowiadająca od 2009 r. za koordynację współpracy z CPI w ramach realizacji projektu e-posterunek.

3. NIK ocenia jako działanie niecelowe i nierzetelne wystąpienie w dniu 27 kwietnia 2010 r. przez ówczesnego Zastępcę Komendanta Głównego Policji, Pana insp. Andrzeja Trelę do Ministra SWiA o sfinansowanie i realizację przez CPI rozbudowy e-posterunku o funkcjonalności przeznaczone dla służby ruchu drogowego oraz dotyczące połączenia z systemami centralnymi Policji. Zdaniem NIK, decyzja o rozbudowie aplikacji nie została poprzedzona rzetelną analizą w zakresie faktycznych możliwości wdrożenia ww. funkcjonalności w praktyce policyjnej. Świadczy o tym fakt, że decyzja o rozbudowie została podjęta bezpośrednio po zakończeniu kwestionowanych przez użytkowników końcowych testów odbiorczych pierwszej wersji tego systemu, bez wiedzy na temat funkcjonowania tego narzędzia w jednostkach Policji, w sytuacji niedysponowania przez Policję sprzętem do obsługi tych funkcjonalności oraz wobec sprzeciwu BK, co do zasadności dalszego rozwijania e-posterunku i zgłaszanych w tym zakresie wątpliwości prawnych. Spowodowało to również komplikacje w postaci nałożenia się w stosunku do jednego produktu świadczeń gwarancyjnych dwóch podmiotów, z których jeden wytworzył aplikację (firma Netline), a drugi wykonał jej rozbudowę (firma Enigma). Ponadto, w momencie zamówienia rozbudowy aplikacji o dodatkowe funkcjonalności, BŁil nie podjęło działań w celu uzyskania od CPI praw autorskich do e-posterunku. Działania w tym zakresie podjęto dopiero w kwietniu 2012 r., tj. po upływie dwóch lat, co skutkuje brakiem możliwości modyfikacji aplikacji zgodnie z potrzebami Policji oraz brakiem możliwości uruchomienia w praktyce nowych funkcjonalności wytworzonych przez firmę Enigma. Były Zastępca Komendanta Głównego Policji zeznał, że w jego opinii nie wystąpiły przesłanki przemawiające przeciw podjęciu na tamtym etapie decyzji o rozbudowie aplikacji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 415-422, 480-481, tom VIII str. 415-419, tom IX str. 350-365)

4. NIK ocenia jako niegospodarne i nierzetelne, niezapewnienie przez Policję warunków uruchomienia wszystkich funkcjonalności e-posterunku zakupionych na podstawie umowy na rozbudowę tej aplikacji. W wyniku nierzetelnego planowania projektu oraz opisanych powyżej nieprawidłowości w jego realizacji, funkcjonalności w zakresie ruchu drogowego i połączenia z systemami centralnymi, pomimo upływu 10 miesięcy od ich przekazania do Policji oraz upływu gwarancji na te produkty, nie są w ogóle wykorzystywane w praktyce, i tak:

- funkcjonalności dotyczące połączenia e-posterunku z KSIP i innymi systemami centralnymi Policji (SWD) nie zostały udostępnione użytkownikom końcowym²¹ z powodu opóźnień w opracowaniu polityki bezpieczeństwa (opisano szczegółowo w pkt III.4.1. niniejszego wystąpienia). Ponadto KGP nie dysponuje prawami autorskimi do e-posterunku, co uniemożliwia dostosowanie

²¹ Funkcjonalności są dostępne tylko na tzw. środowisku preprodukcyjnym, do którego nie mają dostępu funkcjonariusze w terenowych jednostkach organizacyjnych Policji.

części dochodzeniowo-śledczej aplikacji do interfejsu łączącego ten system z KSIP. Wprawdzie od kwietnia 2012 r. BŁil prowadzi aktywne działania w celu pozyskania praw autorskich od CPI, to jednak jak wskazano powyżej, działania w tym zakresie zostały rozpoczęte z dwuletnim opóźnieniem. BŁil nie dysponuje również wiedzą na temat kosztów dostosowania formularzy dochodzeniowo-śledczych, w celu ich przesyłania za pomocą zakupionego interfejsu e-posterunek – KSIP;

- funkcjonalności zakupione dla ruchu drogowego (wg danych BRD potwierdzonych ustaleniami bieżącej kontroli NIK w terenowych jednostkach organizacyjnych Policji) nie są praktycznie w ogóle wykorzystywane z powodu problemów z instalacją e-posterunku na terminalach mobilnych w radiowozach, niezakupienia do chwili obecnej drukarek przenośnych do radiowozów oraz nieprzeprowadzenia szkoleń policjantów ruchu drogowego z obsługi e-posterunku. W 10 z 12 objętych badaniem terenowych jednostkach Policji, w komórkach ruchu drogowego w ogóle nie zainstalowano e-posterunku, a tylko w jednej jednostce generowano pojedyncze dokumenty dotyczące zdarzeń. Funkcjonariusze zgłaszali również uwagi, co do celowości funkcji zakupionych dla ruchu drogowego, np. brak możliwości wykorzystania funkcji sporządzania szkiców sytuacyjnych ma miejscu zdarzenia, w sytuacji gdy terminal, na którym ma funkcjonować e-posterunek jest na stałe zamocowany w radiowozie, wykonywanie czynności na miejscu wypadku przez policjantów służby dochodzeniowo-śledczej;
- zmodyfikowany przez firmę Enigma formularz do zgłoszeń z platformy ePUAP, wg stanu na dzień 14 listopada 2012 r. znajdował się na środowisku testowym tej firmy na ePUAP i po 10 miesiącach od jego odbioru nie został w ogóle przekazany na profil Policji na ePUAP, co uniemożliwia jego wykorzystanie. Zastępca Dyrektora BŁil wyjaśniła, że aplikacja e-posterunek nie została jeszcze formalnie dopuszczona do użytkowania, w związku z czym przedmiotowy formularz nie musi być uruchomiony i na tym etapie jego lokalizacja jest bez znaczenia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 25-42, 237-269, 289-329, 361-374, 415-422, 440-443, 460-461, 480-481, tom VIII str. 479-482, tom IX str. 109-119, 135-163)

Odpowiedzialność za powstanie ww. nieprawidłowości ponoszą: były Zastępca Komendanta Głównego Policji, Pan nadinsp. Andrzej Trela, osoby zajmujące w latach 2010-2012 stanowisko Dyrektora BŁil oraz Zastępca Dyrektora BŁil.

5. Wyniki kontroli wykazały, że komórki organizacyjne KGP odpowiedzialne za wdrożenie e-posterunku (tj. ani BŁil, ani BK), nie prowadziły rzetelnych i systematycznych działań w zakresie monitorowania stanu wykorzystania aplikacji przez terenowe jednostki organizacyjne Policji. W przypadku części dochodzeniowo-śledczej e-posterunku ostatnia próba przeprowadzenia kompleksowej ewaluacji wdrożenia tego narzędzia w terenie, została przeprowadzona w okresie luty-marzec 2011 r. i zakończyła się sporządzeniem przez BŁil oraz BK odrębnych sprawozdań przedstawiających odmienne oceny użyteczności tego narzędzia i problemów z jego wdrożeniem. Kolejna próba uzyskania statystycznych informacji w tym zakresie nastąpiła dopiero w grudniu 2012 r. podczas kontroli NIK. W efekcie Kierownictwo KGP oraz Kierownictwo właściwych Biur nie ma wiedzy ilu jest użytkowników tego narzędzia, ani jaka jest liczba prowadzonych z wykorzystaniem e-posterunku postępowań przygotowawczych. Zastępca Dyrektora BŁil wyjaśniła, że bieżący nadzór wdrożenia narzędzia teleinformatycznego powinien być prowadzony przez komórki organizacyjne KGP reprezentujące ich użytkowników końcowych.

P.o. Dyrektora BK wyjaśnił, że w jego opinii ciągle monitorowanie wykorzystania e-posterunku nie wynika z obowiązków BK i nie znajduje uzasadnienia celowościowego w sytuacji, gdy od początku e-posterunek nie stanowi pełnowartościowego narzędzia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 50-67, 457-461, tom V str. 1-7, tom VIII str. 307-408)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w związku ze sfinansowaniem przez CPI wytworzenia i rozbudowy aplikacji e-posterunek ze środków Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG) w ramach projektu ePUAP 2, zachodzi wymóg utrzymania trwałości projektu przez okres pięciu lat od jego zakończenia. W związku z brakiem uruchomienia części funkcjonalności e-posterunku (w szczególności dotyczących przekazywania w formie elektronicznej zgłoszeń o zdarzeniach z platformy ePUAP), zdaniem NIK, zachodzi ryzyko niewywiązania się z ww. obowiązku przez beneficjenta projektu ePUAP 2, którym jest Minister Administracji i Cyfryzacji. W związku z powyższym, na podstawie zawartej umowy użyczenia, KGP jest zobowiązana poinformować CPI o okolicznościach mogących spowodować znaczącą modyfikację projektu.

NIK zauważa również, że pomimo niewdrożenia dotychczas znacznej części zakupionych funkcjonalności e-posterunku oraz mimo niedysponowania przez KGP rzetelną wiedzą na temat stanu wdrożenia tego narzędzia w jednostkach organizacyjnych Policji, planowany jest dalszy rozwój tej aplikacji poprzez budowę centralnej bazy danych postępowań i zdarzeń drogowych w ramach SWRD/CSFU. W związku z propozycjami firm ubezpieczeniowych dotyczącymi modelu finansowania ww. zadania, Policja byłaby zobowiązana do wydatkowania kwoty około 15 mln zł, która po wdrożeniu SWRD/CSFU zostałaby zrefundowana przez ubezpieczycieli. Zdaniem NIK, dalsze wydatki na rozwój e-posterunku powinny zostać wstrzymane do momentu podjęcia przez Kierownictwo KGP wiążących decyzji odnośnie wykorzystania tego narzędzia w Policji oraz usunięcia nieprawidłowości w obszarze danych osobowych opisanych w pkt III.4.1. niniejszego wystąpienia.

2.2. Realizacja projektu SWD w latach 2007-2012

2.2.1. Budowa i utrzymanie systemu SWD

Opis stanu
faktycznego

Wg stanu na dzień 14 stycznia 2013 r. KGP zawarła dziewięć umów związanych z realizacją projektu SWD na łączną kwotę 71 197,5 tys. zł, na podstawie których wydatkowano środki w wysokości 67 979,0 tys. zł²². Zakupione w ramach poszczególnych umów produkty we wszystkich przypadkach zostały odebrane przez funkcjonariuszy/pracowników właściwych merytorycznie Biur KGP, i tak:

1. Umowa nr 1/BLil/08/BP z HP Polska sp. z o.o. z 18 kwietnia 2008 r. Przedmiotem umowy było wdrożenie SWD stanowiącego moduł KSIP, obejmujące m.in. wytworzenie oprogramowania, dostarczenie sprzętu i przeprowadzenie szkoleń. Odbiór przedmiotu umowy został zakończony 1 października 2009 r. W związku z ograniczeniem zakresu umowy (na podstawie aneksu nr 4) odbiór został dokonany tylko na środowisku testowym, a wytworzona aplikacja nie została wdrożona do praktyki policyjnej. Przyczyną rezygnacji z uruchomienia SWD na tym etapie było zawarcie

²² Przedstawiona kwota wydatków jest wartością szacunkową, co wynika z faktu, iż dwie umowy dotyczące budowy zapasowego centrum danych nie dotyczyły tylko SWD, ale również innych systemów Policji. Wysokość wydatków na SWD w ramach tych umów została oceniona m.in. poprzez analizę obciążenia SWD na obecnie eksploatowanej infrastrukturze sprzętowej oraz aproksymację obciążenia w związku z harmonogramem uruchamiania SWD w kolejnych jednostkach Policji i ilością zdarzeń rejestrowanych w KSIP. W ramach wydatkowanych środków 52 388,2 tys. zł pochodziło z Programu Modernizacji Policji, 15 135,2 tys. zł ze środków własnych oraz 455,6 tys. zł z rezerwy celowej przyznanej w ramach Funduszu Granic Zewnętrznych.

Porozumienia z CPI, na podstawie którego KGP została zobowiązana m.in. do wyodrębnienia SWD z KSIP. Wartość wydatków poniesionych na realizację umowy wyniosła 31 788,2 tys. zł. W wyniku przeprowadzonych oględzin ustalono, że zakupiony na podstawie ww. umowy sprzęt informatyczny został zainstalowany i jest aktualnie wykorzystywany do obsługi SWD. Zostały również zrealizowane przewidziane w umowie szkolenia 85 osób.

(dowód: akta kontroli tom II str. 147-279, tom III str. 196-264, tom V str. 11-14, tom X str. 1-15, tom XIII str. 132-157)

2. Umowa nr 53/BŁil/36/BŁil/10/TP z 16 kwietnia 2010 r. z HP Polska sp. z o.o. Przedmiotem umowy było m.in.: wyodrębnienie infrastruktury SWD z KSIP, budowa środowisk produkcyjnego, szkolnego i preprodukcyjnego²³ SWD, zapewnienie wymiany danych pomiędzy SWD, a systemami informatycznymi KGP. Odbiór przedmiotu umowy został dokonany w dniu 19 października 2010 r. Wartość poniesionych wydatków wyniosła 12 950,0 tys. zł. Zgodnie z zapisami umowy, Wykonawca przeprowadził szkolenia dla 21 osób.

(dowód: akta kontroli tom II str. 280-359, tom III str. 1-61, tom V str. 14-16, Tom VI str. 3-6, tom X str. 16-58, tom XII str. 126-128)

3. Umowa Nr 16/273/BŁil/10/JC z dnia 9 lutego 2011 r. z Oracle Polska sp. z o.o. Przedmiotem umowy była w szczególności rozbudowa i modyfikacja SWD w zakresie umożliwiającym współpracę tego systemu z e-posterunkiem, terminalami mobilnymi, systemem mapowym i WCPR oraz instalacja wytworzonych funkcjonalności na środowiskach pomocniczych policyjnych systemów informatycznych. Odbiór przedmiotu umowy został dokonany w dniu 18 listopada 2011 r., a wartość poniesionych wydatków wyniosła 7 650,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom III str. 62-125, 265-356, tom V str. 16, tom X str. 59-95, tom XIV str. 7-8)

4. Umowa Nr 175/BŁil/134/BŁil/11/TP z 27 lipca 2011 r. z Oracle Polska sp. z o.o. Przedmiotem umowy było zapewnienie prawidłowego funkcjonowania systemów centralnych Policji (w tym KSIP i SWD) oraz zapewnienie wsparcia utrzymaniowego dla SWD. W ramach umowy zakupiono pulę 4 300 osobodni, które mogły być wykorzystane m.in. na: realizację zmian w elementach systemu, analizę przyczyn wystąpienia awarii i przywrócenie systemu po awarii oraz bieżące monitorowanie poprawności działania systemu. W związku z utrzymaniem SWD, z ww. puli wykorzystano 1 410 osobodni, za które zapłacono 3 606,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom III str. 126-162, tom IV str. 1-19, tom V str. 16-17, tom X str. 96-125, 148)

5. Umowa nr 22/BŁil/262/BŁil/11/TP z 15 lutego 2012 r. z Oracle Polska sp. z o.o., której przedmiotem było zapewnienie wsparcia utrzymaniowego dla systemu SWD z gwarantowanym czasem naprawy. Wartość wydatków poniesionych na realizację umowy wyniosła 2 173,7 tys. zł²⁴.

(dowód: akta kontroli tom III str. 163-195, tom IV str. 20-29, tom V str. 17, tom X str. 126-148, tom XI str. 297-300)

6. Umowa nr 42/133/BŁil/11/MK z dnia 9 marca 2012 r. z Qumak-Sekom S.A., dotycząca zaprojektowania, dostawy, konfiguracji oraz wdrożenia infrastruktury

²³ Środowisko preprodukcyjne służy m.in. do testowania wdrożenia nowych komponentów przed instalacją w środowiskach obsługujących użytkowników końcowych, przeprowadzania testów odbiorczych, testów wydajnościowych i szkolenia administratorów.

²⁴ Według stanu na dzień 14 stycznia 2013 r.

teleinformatycznej centrum zapasowego dla wybranych systemów teleinformatycznych Policji. Szacowane wydatki związane z SWD wyniosły 7 985,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom X str. 149-227)

7. Umowa nr 77/BŁil/90/BŁil/11/AL z 18 kwietnia 2012 r. z Qumak-Sekom S.A., której przedmiotem była budowa Centrum Zapasowego Krajowej Sieci AFIS i innych wybranych centralnych systemów informatycznych Policji oraz uruchomienie i konfiguracja infrastruktury sieciowej. Szacowane wydatki związane z SWD wyniosły 455,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom X str. 228-334, tom XIV str. 20-22)

8. Umowa nr 93/BŁil/64/BŁil/12/EMi z Andra sp. z o.o. z dnia 10 maja 2012 r., w ramach której zakupiono usługę czasowego zwiększenia mocy obliczeniowej serwerów wykorzystywanych do obsługi SWD. Umowa została zawarta na okres do 16 kwietnia 2013 r., a w ramach jej realizacji wydatkowano dotychczas 469,1 tys. zł. Dyrektor BŁil wyjaśnił, że konieczność najmu mocy obliczeniowej wynikała z rosnącej liczby użytkowników SWD oraz przeciągającego się postępowania przetargowego na zakup docelowej infrastruktury sprzętowej.

(dowód: akta kontroli str. tom XI str. 1-63, tom XII str. 139-141, tom XIV str. 13)

9. Umowa Nr 185/136/BŁil/12/EJ z 31 sierpnia 2012 r. z Oracle Polska sp. z o.o. Przedmiotem umowy była: migracja SWD na platformę Linux, uruchomienie Zapasowego Centrum Danych dla SWD, aktualizacja i wdrożenie interfejsów SWD do komunikacji z SI WCPR, Uniwersalnym Modułem Mapowym (UMM) i Terminalami Mobilnymi. Termin zakończenia umowy określono na dzień 28 luty 2013 r. Wg stanu na dzień 14 stycznia 2013 r. zostały odebrane dwa etapy umowy (tj. dokumentacja projektowa oraz migracja SWD na platformę systemu operacyjnego Linux) oraz wydatkowano 900,4 tys. zł. Jak wyjaśnił Dyrektor BŁil, konieczność aktualizacji wytworzonych w ramach wcześniejszej umowy interfejsów wynikała z: uzgodnień przedstawicieli BŁil i GSP z Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii i Wykonawcą UMM dotyczących współpracy z SWD, dokonanej przez CPI zmiany wersji interfejsu do SWD po stronie SI WCPR oraz ze zmiany sposobu autoryzacji użytkowników terminali mobilnych.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 30-72, tom V str. 17-20, tom XI str. 66-107, tom XIV str. 10, 217-271)

W wyniku oględzin wytworzonego na podstawie ww. umów SWD²⁵ potwierdzono możliwość wykorzystywania przez funkcjonariuszy Policji funkcjonalności dotyczących w szczególności: obsługi zgłoszeń i zdarzeń, zarządzania patrolami oraz siłami i środkami, zarządzania akcjami, operacjami i blokadami, przekazywania zdarzeń do KSIP, przeprowadzania sprawdzeń w Systemie Poszukiwawczym Policji, przekazywania komunikatów, sporządzania raportów. Ustalono również, że:

- interfejs łączący SWD z e-posterunkiem działa w środowisku testowym i nie został wdrożony produkcyjnie m.in. z powodu nieopracowania dla aplikacji e-posterunek polityki bezpieczeństwa;
- interfejs komunikacji SWD z modułem mapowym działa w środowisku testowym i nie został wdrożony produkcyjnie. Obecnie trwają testy integracyjne SWD z mapowym środowiskiem testowym udostępnianym przez GUGiK, a następnie planowane jest pilotażowe uruchomienie produkcyjne w jednym z wybranych

²⁵ Oględziny przeprowadzono w dniach 24 września i 19 października 2012 r. na stanowisku w Sekcji Monitorowania i Nadzorowania SWD Wydziału Dyżurnych GSP oraz na środowisku testowym SWD w BŁil.

województw na początku 2013 r. Pozytywne zakończenie pilotażu potwierdził możliwość uruchomienia funkcjonalności mapowych SWD we wszystkich jednostkach Policji;

- interfejs komunikacji SWD z terminalami mobilnymi działa w środowisku testowym i nie został wdrożony produkcyjnie. Jak wyjaśnił Dyrektor BŁil, obecnie w BŁil kończone są prace nad aplikacją informatyczną, która będzie instalowana na terminalach przenośnych i umożliwi współpracę z SWD. Przeprowadzenie testów oraz wdrożenie pilotażowe modułu SWD w terminalach mobilnych planowane jest w KWP Lublin w styczniu 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. tom IV str. 30-72, 137-182, tom V str. 17-20, tom XIV str. 8-12)

Z uwagi na fakt, że BŁil i CPI wykryły usterki w funkcjonowaniu systemu informatycznego WCPR, w trakcie kontroli nie przeprowadzono oględzin interfejsu umożliwiającego współpracę SWD z tym systemem. Dyrektor BŁil wyjaśnił, że interfejs łączący SWD z WCPR został przetestowany w środowisku preprodukcyjnym i testowym. W wyniku testów wykryto usterki, które wymagają korekty po stronie WCPR. Wskazał, że po usunięciu usterek, BŁil KGP planuje powtórzyć testy integracyjne, a następnie przeprowadzić miesięczne testy swobodne z udziałem użytkowników SWD oraz WCPR w środowiskach testowych. Podał, że termin uruchomienia interfejsu SWD-WCPR zależy od uzgodnień formalno-prawnych dotyczących uruchomienia WCPR oraz od gotowości CPI do produkcyjnego wdrożenia WCPR.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 83, tom XI str. 296, tom XIV str. 10-11)

Wyniki kontroli wykazały, że KGP nie posiada praw autorskich do kodu źródłowego SWD. Poszczególne umowy z firmami HP i Oracle na budowę i rozbudowę SWD były zawierane w wyniku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych w trybie z wolnej ręki. W dniu 8 września 2009 r. Zastępca Komendanta Głównego Policji zwrócił się do wykonawcy systemu KSIP (zawierającego wówczas moduł SWD), o sporządzenie wyceny przeniesienia na Komendanta Głównego Policji majątkowych praw autorskich do KSIP lub udzielenia licencji na polach eksploatacji, umożliwiających dokonywanie rozbudowy i modyfikacji KSIP przez podmioty trzecie. Wykonawca odmówił przygotowania wyceny, ze względu na brak mechanizmów wewnętrznych do jej sporządzenia.

W dniu 16 maja 2012 r. Policja podjęła negocjacje z firmą Oracle Polska sp. z o.o., w celu uzyskania praw autorskich do kodu źródłowego SWD. W dniu 16 października 2012 r. odbyło się spotkanie, którego przedmiotem było omówienie kwestii spornych we wspólnie opracowywanym projekcie porozumienia dotyczącym dalszej współpracy przy rozbudowie i utrzymaniu SWD. W planowanej treści porozumienia założono przekazanie praw autorskich do kodu źródłowego SWD dla Policji, które odbędzie się w trzech etapach. Pierwszy etap ma obejmować stabilizację systemu, w tym wykonanie niezbędnych do pełnego wdrożenia modyfikacji. W drugim etapie ma nastąpić zrównanie praw licencyjnych z prawami posiadanymi na KSIP, skutkiem czego modyfikacje systemu SWD będą mogły być wykonywane siłami własnymi BŁil. W trzecim, docelowym etapie ma istnieć możliwość przekazania praw do modyfikacji systemu SWD podmiotom trzecim na zasadzie udzielenia licencji czasowej na modyfikację bez prawa wytworzenia utworów pochodnych.

(dowód: akta kontroli tom XIV str. 8-9, 28-46)

2.2.2. Wdrażanie SWD w jednostkach organizacyjnych Policji

Opis stanu
faktycznego

Decyzją Komendanta Głównego Policji nr 213 z dnia 12 sierpnia 2010 r. powołano zespół ds. wdrożenia SWD w Policji. Do zadań zespołu należało m.in. opracowanie planu pracy, sporządzenie dokumentacji niezbędnej do wdrożenia i uruchomienia SWD oraz przedstawianie okresowych sprawozdań z realizowanych zadań. Przewodniczącym zespołu został wyznaczony Zastępca Dyrektora GSP, a w jego skład weszli m.in. funkcjonariusze z komórek organizacyjnych KGP (Biuro Prewencji, BRD, BŁil) oraz z terenowych jednostek organizacyjnych Policji. Powołany ww. decyzją zespół sporządził plan pracy dot. wdrożenia i uruchomienia SWD w Policji, który został zatwierdzony w dniu 9 września 2010 r. przez Zastępcę Komendanta Głównego Policji. Z działalności zespołu sporządzane były systematyczne sprawozdania, zawierające m.in. opis dotychczas wykonanych działań, problemy związane z wdrażaniem SWD oraz propozycje działań zaradczych.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 119-128, 164-167, tom XII str. 8, 86-92, 115-120, 172-184, 251-258)

W wyniku prac ww. zespołu wydany został akt prawny regulujący funkcjonowanie SWD, tj. zarządzenie nr 453 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie form i metod przetwarzania informacji wspomagających kierowanie niektórymi działaniami Policji podejmowanymi w celu wykonania zadań ustawowych²⁶ (zwane dalej zarządzeniem nr 453 Komendanta Głównego Policji). W zarządzeniu określono w szczególności cele funkcjonowania SWD oraz harmonogram wdrożenia systemu w jednostkach organizacyjnych Policji (podzielony na trzy etapy). Planowany termin wdrożenia SWD w całym kraju został określony na dzień 31 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli tom XII str. 8)

Decyzją Komendanta Głównego Policji nr 299 z dnia 28 września 2012 r. powołano kolejny zespół do wdrożenia i uruchomienia SWD. Do zadań zespołu należy m.in. monitorowanie realizacji wdrożenia oraz wykorzystania SWD, udział w testach nowych modułów SWD, przedkładanie sprawozdań o stanie realizacji i potencjalnych zagrożeniach związanych z wdrożeniem i eksploatacją SWD. Wg stanu na dzień 25 października 2012 r. odbyły się dwa posiedzenia zespołu, w trakcie których dokonano m.in. podziału zadań między poszczególne osoby.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 129-133, tom XI str. 270-287)

Członkowie zespołów powołanych na podstawie decyzji nr 213 z dnia 12 sierpnia 2010 oraz decyzji nr 299 z dnia 28 września 2012 r. uczestniczyli, w kolejnych etapach wdrożenia SWD, tj. m.in. w sesjach wyjazdowych w wybranych jednostkach Policji, w trakcie których weryfikowano ustawienia sieci i oprogramowania, instalowano na stacjach roboczych SWD, definiowano systemy dowodzenia oraz prowadzono warsztaty z obsługi systemu. Brali również udział w realizacji zadań bezpośrednio na stanowiskach kierowania, pomagając służbie dyżurnej w rejestracji i obsłudze zdarzeń wprowadzanych do SWD. Na zakończenie wdrożenia SWD w poszczególnych garnizonach odbywały się spotkania z kadrą kierowniczą jednostek Policji, w trakcie których omawiano przebieg wdrożenia oraz stopień przygotowania jednostek. W przypadkach stwierdzenia opóźnień i trudności we wdrażaniu SWD w jednostkach organizacyjnych Policji, po dokonaniu analizy problemu, poszczególne zagadnienia przedstawiane były Kierownictwu KGP i podejmowane były czynności zaradcze (np. czasowe wstrzymanie trzeciego etapu

²⁶ Dz. Urz. KGP Nr 4, poz. 27 ze zm.

wdrożeń SWD z związku ze spowolnieniem pracy aplikacji i wynajęcie dodatkowej mocy obliczeniowej serwerów).

(dowód: akta kontroli tom VI str. 119-126, tom XII str. 11-18, 41-52, 65, 73-75, 134-135, 155-271)

W celu monitorowania przedsięwzięć związanych z wdrożeniem SWD, w GSP powołana została Sekcja Monitorowania i Nadzorowania Systemu Wspomagania Dowodzenia wchodząca w skład Wydziału Dyżurnych. Podstawowym zadaniem Sekcji jest monitorowanie wdrażania SWD w jednostkach organizacyjnych Policji oraz wspieranie w realizacji tego zadania jednostek podległych. Jednym z instrumentów wykorzystywanych przez ww. komórkę organizacyjną, były sporządzane przez BŁil, tygodniowe raporty dotyczące zdarzeń rejestrowanych w SWD przez Komendy Wojewódzkie (Stołeczną) Policji z podziałem na poszczególne Komendy Miejskie/Powiatowe.

(dowód: akta kontroli tom XII str.10-12, 272-284)

Wyniki kontroli wykazały, że SWD został uruchomiony w jednostkach organizacyjnych Policji w terminie określonym w zarządzeniu nr 453 Komendanta Głównego Policji, tj. do 31 grudnia 2012 r. Przeprowadzone oględziny wykazały, że w okresie od 7 stycznia do 9 stycznia 2013 r. (do godziny 11²²-12⁴⁷)²⁷ zarejestrowano w SWD w całej Polsce (bez Komendy Stołecznej Policji - KSP) co najmniej 22 962 interwencji, w tym 14 500 interwencji podlegających raportowaniu. W KSP w dniu 9 stycznia 2013 r. w godzinach 0⁰⁰-11²¹ zarejestrowano 432 zdarzenia, w tym 254 podlegających raportowaniu. Ustalono, że SWD było wykorzystywane do obsługi zdarzeń we wszystkich województwach oraz odnotowano wzrost ewidencjonowanych zdarzeń w jednostkach organizacyjnych Policji, które wg danych za okres wrzesień-październik 2012 nie korzystały z tego systemu lub wprowadzały do SWD pojedyncze zdarzenia.

(dowód: akta kontroli tom IV 73-136, tom XII str. 284, tom XIV str. 116-216)

W KGP został zorganizowany system obsługi użytkownika końcowego aplikacji SWD. W marcu 2011 r. uruchomiono pierwsze forum użytkowników SWD, w którym można było zgłaszać usterki i uwagi do systemu SWD. Na podstawie umowy 22/BŁil/262/BŁil/11/TP z dnia 15 lutego 2012 r. wprowadzono w KGP system ITS (Incident Tracking System) służący do zgłaszania usterek w SWD. Dyrektor BŁil wyjaśnił, że jednostki podległe nie mogą zgłaszać bezpośrednio usterek w ITS, robią to za pośrednictwem pierwszej linii wsparcia składającej się z pracowników GSP i BŁil KGP, zgodnie z instrukcją zgłaszania usterek opublikowaną w dniu 11 kwietnia 2012 r. na forum SWD. Wskazał, że przed wdrożeniem ITS, zgłaszanie usterek poza forum SWD było realizowane bezpośrednio do całodobowych służb dyżurnych oraz było dokumentowane w Książce Raportów Technologicznych.

(dowód: akta kontroli str. tom X str. 147, tom XI str. 288-295, tom XIV str. 12-13)

W związku z realizacją projektu SWD zakupiono sprzęt informatyczny przeznaczony do wykorzystania na stanowiskach dyżurnych, tj. 401 stanowisk dostępowych (wraz ze standardowym oprogramowaniem) i czytników kart mikroprocesorowych, 1 024 monitorów LCD oraz 41 monitorów wielkoformatowych. Ww. sprzęt został zakupiony na wniosek BŁil przez CPI w ramach realizacji Porozumienia z dnia 27 września 2010 r. i przekazany do Policji w okresie od 29 grudnia 2011 r. do 17 stycznia 2012 r. Za zrealizowaną dostawę CPI zapłaciło łącznie – 2 135,1 tys. zł, co sfinansowano

²⁷ Różnica wynika z czasu wygenerowania raportów dla poszczególnych województw przez GSP na potrzeby NIK.

z PO IG (1 685,6 tys. zł)²⁸ i Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IŚ) - 449,5 tys. zł²⁹.

(dowód: akta kontroli tom V str. 299-371, tom XI str. 108-109)

Pomimo wdrożenia SWD jako podstawowego systemu jednostek organizacyjnych Policji nie został dotychczas opracowany formalny plan szkoleń użytkowników tego systemu. Na etapie realizacji projektu przyjęto założenie, że użytkownicy SWD będą szkoleni w tzw. systemie kaskadowym, tj. że w ramach kolejnych umów przeszkoleni zostaną trenerzy ze wszystkich jednostek szczebla KWP/KSP i Szkół Policyjnych, którzy następnie przeszkolą użytkowników końcowych w podległych sobie jednostkach terenowych Policji. Ponadto zostało utworzone środowisko szkolne SWD, które jest wykorzystywane na potrzeby doskonalenia umiejętności oraz nauki dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych obejmujących stanowiska służbowe, na których wymagana jest umiejętność obsługi tego systemu.

Dyrektor Błil wyjaśnił, że prowadzone były uzupełniające szkolenia dla jednostek terenowych z wykorzystaniem systemu wideokonferencyjnego. Przebieg każdego szkolenia był rejestrowany, a następnie udostępniany w sieci PSTD, a z uwagi na duże zainteresowanie tą formą szkolenia wykonano kolejne materiały wideo, które były dystrybuowane przez forum SWD. Wskazał, że najświeższe informacje o SWD dostarczała Baza Wiedzy SWD umiejscowiona na platformie MediaWiki.

(dowód: akta kontroli tom II str. 147-359, tom III str. 1-125, 196-356, tom V str. 11-140, tom VI str. 127-133, tom XII str. 66-67, 143-144, tom XIV str. 23-24)

Dyrektor GSP wyjaśnił, że wyznaczeni przedstawiciele GSP prowadzili szereg szkoleń dla trenerów, użytkowników systemu i administratorów, których zadaniem było następnie przeszkolenie pozostałych osób na terenie własnych garnizonów. Wskazał, że planuje opracować program szkolenia dla dyżurnych jednostek Policji, jednak oczekuje na zakończenie projektu w całości, tj. z modułem mapowym i terminalami mobilnymi oraz na określenie zasad współpracy z SI WCPR.

(dowód: akta kontroli tom XII str. 14, 16-17, 24-38)

2.2.3. Współpraca KGP z CPI

Opis stanu faktycznego

W początkowym okresie, SWD Policji miało być realizowane przez KGP w ramach projektu *System Wspomagania Dowodzenia - rozbudowa Krajowego Systemu Informacyjnego Policji*, współfinansowanego ze środków PO IG, o łącznej wartości 150 mln zł. W celu zminimalizowania ryzyka podwójnego finansowania wydatków o podobnym charakterze, na podstawie decyzji Ministra SWiA i za zgodą Komendanta Głównego Policji, SWD Policji zostało włączone do projektu opracowanego w CPI pt. *Budowa i wyposażenie centrów powiadamiania ratunkowego*, realizowanego w ramach Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego (SIPR). W dniu 30 września 2009 r. zawarto porozumienie między Komendantem Głównym Policji oraz Dyrektorem CPI w sprawie współpracy przy realizacji projektu informatycznego dotyczącego przygotowania, budowy i wdrożenia „Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego” w zakresie przyjęcia, obsługi i przekazywania zgłoszeń alarmowych do właściwych jednostek służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy wraz z infrastrukturą teleinformatyczną, zakładające wydzielenie przez KGP SWD z KSIP do dnia 15 lutego 2010 r., jego rozbudowę przez CPI oraz udostępnienie przez KGP powierzchni serwerowej w czterech lokalizacjach na potrzeby systemów IT Policji, SIPR oraz innych

²⁸ W tym ze środków: EFRR – 1 432,8 tys. zł i współfinansowania krajowego – 252,8 tys. zł.

²⁹ W tym ze środków: EFRR – 382,1 tys. zł i współfinansowania krajowego – 67,4 tys. zł.

systemów wdrażanych przez CPI. CPI zostało zobowiązane do zapewnienia finansowania zadań przewidzianych w Porozumieniu do kwoty 150 mln zł.

(dowód: akta kontroli tom V str. 104-106, tom XI str. 108-239)

Z uwagi na przesuwanie terminów związanych z udostępnieniem przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) środków finansowych (podpisania porozumienia o dofinansowanie projektu), zostały wstrzymane prace prowadzone w KGP nad wyodrębnieniem SWD z KSIP. Komendant Główny Policji zwrócił się do Ministra SWiA z prośbą o wyrażenie zgody na przejęcie od CPI ww. zadania. Podsekretarz Stanu w MSWiA, Pan Piotr Kołodziejczyk, podjął 28 lipca 2010 r. decyzję o przekazaniu rozbudowy SWD do samodzielnej realizacji przez Komendanta Głównego Policji. Na realizację ww. zadań zaplanowano wydatki w kwocie 130,0 mln. zł, w ramach PO IG. Finansowanie tych zadań powierzono CPI.

(dowód: akta kontroli tom XI str. 108-239)

W związku ze zmianą koncepcji współpracy z CPI, w dniu 27 września 2010 r. podpisano nowe porozumienie między Komendantem Głównym Policji a Dyrektorem CPI w sprawie współpracy przy budowie Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego oraz uruchomienia pełnej funkcjonalności Systemu Wspomagania Dowodzenia, na podstawie którego KGP powierzono m.in. rozbudowę funkcjonalności SWD zgodnie z zakresem uzgodnionym przez strony (po pisemnej akceptacji przez CPI) oraz udostępnianie przez KGP powierzchni serwerowej w czterech lokalizacjach regionalnych na potrzeby IT Policji, SIPR oraz innych systemów wdrażanych przez CPI.

(dowód: akta kontroli tom II str. 63-70)

Dofinansowanie zadań określonych w ww. Porozumieniu zostało zagwarantowane przez CPI w ramach dwóch następujących projektów realizowanych z funduszy strukturalnych UE:

- projektu *Budowy i wyposażenia Centrów Powiadamiania Ratunkowego (CPR)*, w ramach PO IG;
- projektu *Budowy i wyposażenia Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego (WCPR)* w ramach PO IŚ.

Na podstawie umowy/porozumienia o dofinansowanie zawartych przez CPI w ramach dwóch ww. projektów, na realizację zadań Policji zabezpieczono 108 001,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom XI str. 108-109)

Zgodnie z postanowieniami Porozumienia między CPI i KGP z dnia 27 września 2010 r. (§ 3 ust. 3), terminy wykonania określonych w nim zadań miały zostać określone w odrębnym harmonogramie uzgodnionym przez strony. Podobnie jak w poprzednim Porozumieniu, strony do realizacji ich postanowień wyznaczyły swoich Generalnych Przedstawicieli (§ 4), a do zarządzania pracami powołano Radę Programową (§ 5). Szczegółowe zadania związane z realizacją porozumień miały być wykonywane na podstawie uchwał podejmowanych jednogłośnie przez ww. Radę, w obecności przynajmniej jednego przedstawiciela każdej ze stron. Rada przed uruchomieniem każdego zadania określonego w Porozumieniach, miała zatwierdzać szczegółowe etapy prac, zgodnie z obowiązującym harmonogramem. W razie opóźnień w wykonaniu prac, Rada mogła podjąć decyzję o zmianie harmonogramu realizacji zadań Porozumienia, wskazując jednocześnie przyczyny opóźnień oraz działania naprawcze. W przypadku niewłaściwego wykonania zadań przez stronę Porozumienia, Rada miała określić plan działań naprawczych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 63-70)

Od dnia podpisania ww. Porozumienia odbyło się jedno posiedzenie Rady Programowej (7 października 2010 r.) mimo, iż w jego trakcie postanowiono, iż Rada będzie spotykała się nie rzadziej niż raz w miesiącu. Nie został uzgodniony harmonogram realizacji zadań, a Rada nie podejmowała decyzji o jego zmianach. Gremium to nie podejmowało uchwał w sprawie realizacji szczegółowych zadań związanych z realizacją Porozumienia oraz nie zatwierdzało szczegółowych etapów prac i nie określało planu działań naprawczych. Komendant Główny Policji wyjaśnił, że współpraca z CPI odbywała się na podstawie formalnie wymienianej korespondencji oraz przekazywanych przez KGP okresowych raportów, w których przedstawiano propozycje zadań i terminów ich realizacji.

(dowód: akta kontroli tom II str. 81-88, tom IV str. 300-301, tom XI str. 108-109, 158-205, tom XII str. 294)

Pomimo nieokreślenia przez strony Porozumienia katalogu szczegółowych zadań podlegających dofinansowaniu w ramach budowy SWD, KGP przekazywała do CPI opisy przedmiotu zamówienia (OPZ) wraz z wnioskami o wszczęcie postępowania przetargowego. Z pięciu OPZ przekazanych przez Policję, CPI zaakceptowało jeden, dotyczący zakupu sprzętu do obsługi SWD (opisano na str. 30-31 niniejszego wystąpienia). Pozostałe wnioski, (dotyczące zamówień o łącznej wartości szacunkowej 96 477,2 tys. zł) nie zostały zrealizowane, z powodu:

- braku możliwości dofinansowania ze środków UE zamówienia na *Rozbudowę systemów SWD i KSIP na potrzeby współpracy z terminalami mobilnymi, aplikacją e-Posterunek i systemem mapowym*, które zostało zrealizowane w trybie niekonkurencyjnym (z powodu niedysponowania przez Policję prawami autorskimi do SWD);
- konieczności zmiany postanowień umowy/porozumienia o dofinansowaniu projektu odpowiednio WCPR i CPR, w związku z oszacowaniem przez KGP wartości zamówienia na *Budowę Regionalnego Centrum Przetwarzania Danych w Katowicach*, w kwocie 65 mln zł, obejmującej całość środków zarezerwowanych na budowę/modernizację wszystkich czterech planowanych serwerowni. Wniosek w tej sprawie KGP przedstawiła w piśmie z dnia 8 lipca 2011 r. Zmiana ww. porozumień/umów o dofinansowanie WCPR, CPR nastąpiła w marcu i maju 2012 r. W piśmie z 15 maja 2012 r. KGP poinformowała CPI o kolejnej zmianie zakresu ww. zadania i rezygnacji z budowy serwerowni regionalnych, gdyż data graniczna wydatkowania środków z funduszy UE, była krótsza niż termin, w jakim KGP przewidywało przeprowadzenie przetargu i wykonanie tych inwestycji. Należy podkreślić, że w przypadku centrum serwerowego w Katowicach, Policja planowała inwestycję i przygotowywała dokumenty związane z pozyskiwaniem środków z UE, pomimo że nie posiadała uregulowanych praw do gruntu, na którym miała być prowadzona inwestycja;
- zgłoszenia zadania *Uruchomienie środowiska Centrum Przetwarzana Danych dla SWD Policji* wykraczającego poza zakres prac przewidzianych do wykonania w projekcie SIPR, które nie było uwzględnione w harmonogramach rzeczowo-finansowych projektów CPR i WCPR;
- odstąpienia przez KGP od realizacji w ramach SIPR zamówienia na *Rozbudowę SWD rozumianą jako zakup oprogramowania zapewniającego bezpieczny dostęp z terminali mobilnych do systemów informatycznych Policji oraz kart SD umożliwiających implementację na nich aplikacji mapowej*.

(dowód: akta kontroli tom XI str. 108-109)

Od maja do września 2012 r. KGP i CPI przeprowadziły uzgodnienia dotyczące weryfikacji zgłoszonych przez KGP zadań mające na celu określenie faktycznych możliwości ich dofinansowania ze środków UE. W wyniku uzgodnień opracowano zakres realizacji Porozumienia, który następnie stanowił podstawę do wystąpienia przez CPI z wnioskiem do MRR o uaktualnienie zadań ujętych w harmonogramach finansowo-rzeczowych projektów realizowanych przy udziale środków UE, w ramach których zaplanowano dofinansowanie rozbudowy SWD Policji. W efekcie dokonanych uzgodnień, CPI przekazało w dniu 28 września 2012 r. do MRR wniosek o dofinansowanie w ramach PO IG projektu *System Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego*, w ramach którego zawarto zakres przedmiotowy dotychczasowych dwóch projektów dot. CPR i WCPR. Na realizację zadań Policji wynikających z Porozumienia między CPI i KGP z dnia 27 września 2010 r. w ww. wniosku o dofinansowanie wskazano kwotę 58 018,2 tys. zł

(dowód: akta kontroli str. tom XI str. 108-109)

W związku z dokonanymi uzgodnieniami, w październiku 2012 r. KGP przedłożyło do CPI Opisy Przedmiotów Zamówienia dla czterech zadań dot.: *Zakup sprzętu dostępowego do SWD, Bezpiecznej bramy dostępowej dla Uniwersalnego Modułu Mapowego, Uruchomienia Środowiska Przetwarzania danych dla SWD oraz Integracji środków łączności na potrzeby SWD.*

(dowód: akta kontroli str. tom XI str. 108-109)

W dniu 6 grudnia 2012 r. KGP i CPI zawarły kolejne Porozumienie w sprawie współpracy przy budowie SIPR oraz uruchomienia pełnej funkcjonalności SWD. W Porozumieniu w miejsce dotychczasowego zadania *rozbudowa funkcjonalności SWD* wskazano zadanie *rozbudowa funkcjonalności SWD oraz sprzętu dostępowego SWD*. W Porozumieniu pozostawiono poprzednie postanowienia, że terminy wykonania zadań w nim określonych zostaną określone w oddzielnym harmonogramie oraz całą poprzednią strukturę dotyczącą zarządzania i koordynacji pracami związanymi z realizacją Porozumienia, w szczególności formułę działania Rady Programowej. Wartość środków finansowych na realizację zadań określonych w Porozumieniu określono w wysokości do 90 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. tom XI str. 108-109, 240-249)

Komendant Główny Policji wyjaśnił, że według obecnych planów i związanych z nimi szacunków, realizacja zadań z Porozumienia wyniesie 58 mln zł. Istnieje możliwość wykorzystania przez Policję dodatkowych środków (do wysokości 90 mln zł) pod warunkiem uzyskania oszczędności w realizacji innych zadań SIPR prowadzonych aktualnie przez CPI. Komendant wskazał, że formuła działania Rady Programowej pozwala na elastyczną reakcję na wszelkie czynniki zewnętrzne mające istotny wpływ na realizację zadań zdefiniowanych w Porozumieniu.

(dowód: akta kontroli tom XII str. 292-298)

W dniu 8 stycznia 2013 r. zebrała się po raz pierwszy Rada Programowa do Porozumienia z dnia 6 grudnia 2012 r. W trakcie spotkania, CPI przekazało KGP komplet dokumentacji dotyczącej finansowania zadań ze środków PO IG, w szczególności kwalifikowalności wydatków. Dokonano priorytetyzacji zadań, określając ich budżet oraz planowany termin opracowania dokumentów niezbędnych do uruchomienia przetargów.

(dowód: akta kontroli tom XII str. 321-331)

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

1. W ocenie NIK, KGP nie była należycie przygotowana do wykorzystania dofinansowania ze środków UE przyznanego na rozbudowę SWD. Powyższe wynikało z braku rzetelnego i kompleksowego planowania projektu teleinformatycznego (co opisano w pkt III.1.2. niniejszego wystąpienia) oraz z braku informacji co do zasad kwalifikowalności wydatków ze środków UE (o czym świadczy w szczególności proponowanie przez Błil licznych zadań wykraczających poza zakres projektów finansowanych ze środków UE). Skutkowało to m.in. przyjęciem po zawarciu Porozumienia z 27 września 2010 r. innego (roboczego) systemu współpracy między KGP i CPI, niż to określono w § 5 tego dokumentu, tj. rezygnacją z koordynacji prac przez Radę Programową i prowadzeniem współpracy tylko w formie bieżącej korespondencji. W efekcie przez ponad trzy letni okres realizacji Porozumień zawartych między KGP i CPI z dnia 30 września 2009 r. i 27 września 2010 r. strony Porozumień nie określiły katalogu szczegółowych zadań realizowanych i finansowanych na ich podstawie oraz nie opracowały harmonogramu realizacji zadań, do czego zobowiązywał § 3 ust. 3 ww. Porozumień. Konkretnie uzgodnienia, mające na celu weryfikację zgłoszonych przez KGP zadań pod kątem możliwości ich dofinansowania ze środków UE zostały rozpoczęte przez KGP i CPI dopiero ponad 2,5 roku po podpisaniu pierwszego Porozumienia między tymi podmiotami. Wykaz priorytetowych zadań podlegających dofinansowaniu oraz częściowy harmonogram prac zostały ustalone dopiero na pierwszym posiedzeniu Rady Programowej powołanej na podstawie Porozumienia z 6 grudnia 2012 r., w dniu 8 stycznia 2013 r.

W konsekwencji opisanej powyżej nieprawidłowości wartość planowanego pierwotnie dofinansowania ze środków UE przeznaczonego na rozbudowę SWD (w kwocie 150 mln zł) uległa zmniejszeniu o 61,3% (do 58 mln zł), a poziom ich wykorzystania wynosi jedynie 3,1% obecnego planu (1,8 mln. zł). Możliwość wykorzystania pozostałych środków z funduszy strukturalnych UE, zgodnie z postanowieniami porozumienia/umowy o dofinansowanie, upływa w dniu 31 grudnia 2013 r. W związku z powyższym, z uwagi na krótki okres czasu jaki pozostał do wykorzystania przyznanego dofinansowania ze środków UE, istnieje ryzyko niewykorzystania przyznanego dofinansowania w pełnej wysokości.

Komendant Główny Policji wyjaśnił, że: *Według ustnych ustaleń z CPI środki przeznaczone na najbardziej złożone projekty (...) należy rozliczyć w terminie do końca 2015 r.* Poinformował, że (wg stanu na dzień 14 stycznia 2013 r.) KGP nie dysponuje kopiami porozumień/umów o dofinansowanie projektów, w ramach których przyznano dofinansowanie SWD, a także nie dysponuje wiedzą, ani dokumentami potwierdzającymi, że ww. porozumienia/umowy zostały lub zostaną zmienione w zakresie określonego w nich okresu kwalifikowalności wydatków. Komendant wyjaśnił, że KGP nie podejmowała działań (w szczególności w formie wystąpienia do MRR) mających na celu ustalenie rzeczywistego terminu kwalifikowalności wydatków, ponieważ zapewnienie środków finansowych i ustalenia z MRR są obowiązkiem CPI.

Ustalenia kontroli wykazały również brak koordynacji działań mających na celu pozyskanie środków z UE między komórkami organizacyjnymi KGP. Z udzielonych wyjaśnień wynika, że wszystkie informacje dotyczące kwalifikowalności wydatków były przekazywane do Błil przez CPI, podczas gdy w strukturze KGP wyodrębniono wyspecjalizowaną komórkę organizacyjną (Wydział Funduszy Pomocowych Biura Finansów), do której zadań należy

upowszechnianie w komórkach organizacyjnych KGP wiedzy o programach pomocowych oraz planowanie finansowania zadań Policji z ww. środków.

(dowód: akta kontroli tom XII str. 292-298, 312-327)

Odpowiedzialność za powstanie opisanych powyżej nieprawidłowości ponoszą osoby zajmujące w latach 2009-2012 stanowisko Komendanta Głównego Policji, Członkowie Kierownictwa KGP nadzorujący w tym okresie pracę BŁil oraz Zastępca Dyrektora BŁil, Pani podinsp. Małgorzata Pawłowicz pełniąca funkcję Generalnego Przedstawiciela KGP do realizacji Porozumień z 30 września 2009 r. i 27 września 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. tom II str. 63-70, tom V str. 104-106, tom XI str. 108-109)

2. NIK ocenia jako nierzetelne, niepodejmowanie przez KGP przez okres ponad 1,5 roku działań, mających na celu pozyskanie praw autorskich do SWD. Z udzielonych wyjaśnień wynika, że jednym z celów wyodrębnienia SWD z KSIP było uzyskanie oszczędności w związku z możliwością utrzymywania i rozbudowy SWD siłami własnymi BŁil lub w trybie przetargów konkurencyjnych. Kontrola wykazała natomiast, że w okresie od listopada 2010 r. (data wydzielenia SWD z KSIP) do maja 2012 r. nie prowadzono żadnych działań mających na celu uzyskanie praw autorskich do SWD. Dyrektor BŁil wyjaśnił m.in., że po wydzieleniu SWD z KSIP nie podjęto działań w tym zakresie, ponieważ przyjęto założenie, że udzielona przez Wykonawcę w 2009 r. odpowiedź dotycząca braku możliwości wycenienia praw autorskich do KSIP będzie miała również zastosowanie do SWD.

Odpowiedzialność za powstanie opisanej powyżej nieprawidłowości ponoszą osoby kierujące BŁil w latach 2010-2012.

(dowód: akta kontroli str. tom XII str. 325-327, tom XIV str. 8-9, 28-46)

3. NIK ocenia jako niegospodarne, brak wykorzystania zgodnie z przeznaczeniem pięciu monitorów wielkoformatowych (o łącznej wartości 65,4 tys. zł) przekazanych KGP przez CPI do obsługi SWD³⁰. W wyniku oględzin dziewięciu zestawów monitorów wraz z tunerami naziemnej telewizji cyfrowej ustalono, że zgodnie z celem i przeznaczeniem wykorzystywane były cztery urządzenia. Monitory zainstalowane w GSP - w pokojach B308, B310A oraz w pomieszczeniu centrum operacyjnego nie były podłączone do stanowisk dostępowych, co uniemożliwiało ich wykorzystywanie podczas pracy w SWD. Nie zostały one również skonfigurowane do odbioru naziemnej telewizji cyfrowej. Dodatkowo monitor zainstalowany w pokoju B310A nie był podłączony do sieci zasilającej. Dyrektor GSP wyjaśnił, że przyczyną niewykorzystywania powyższych monitorów jest brak odpowiednich przewodów połączeniowych, które zostały zamówione we wrześniu 2012 r. Monitory zainstalowane w gabinecie Zastępcy Dyrektora BRD oraz w Sali Konferencyjnej Wydziału Obsługi Informatycznej BWK nie były podłączone do stanowisk dostępowych, co również uniemożliwiało ich wykorzystywanie do pracy w SWD. NIK ustaliła, że BŁil przekazując przedmiotowe monitory do BRD oraz do BWK nie poinformowało w protokole przekazania użytkownikom o przeznaczeniu sprzętu oraz odpowiedzialności wynikającej z wykorzystania go niezgodnie z przeznaczeniem.

³⁰ Zakupiony przez CPI sprzęt informatyczny do obsługi SWD został przekazany KGP na podstawie porozumienia z dnia 29 marca 2011 r. zawartego pomiędzy Ministrem SWIA a Komendantem Głównym Policji. Na podstawie § 5 Porozumienia Komendant został zobowiązany do nieużywania przekazanego sprzętu do celów innych niż przyjmowanie, obsługa i przekazywanie zgłoszeń alarmowych do właściwych jednostek służb powołanych do niesienia pomocy.

Odpowiedzialność za powstanie opisanej powyżej nieprawidłowości ponosi Kierownictwo BŁil.

(dowód: akta kontroli tom XIII str. 56-94)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż pomimo stopniowego wdrażania SWD w Policji od 2011 r., nie został dotychczas opracowany formalny program szkoleń użytkowników tego systemu. Dyrektor BŁil, wyjaśnił, że w najbliższej przyszłości zostaną podjęte działania zmierzające do włączenia szkolenia SWD do treści kursów podstawowych oraz doskonalących w szkołach Policji i Wyższej Szkole Policji w Szczytnie.

(dowód: akta kontroli tom V str. 137, tom XII str. 16-17, tom XIV str. 23-24)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Wdrożenie projektów teleinformatycznych w KGP

3.1. Wdrożenie projektu e-posterunek w KGP

Opis stanu
faktycznego

Aplikacja e-posterunek nie jest wykorzystywana w realizacji zadań służbowych funkcjonariuszy/pracowników KGP.

(dowód: akta kontroli tom V str. 1-7)

3.2. Wdrożenie projektu SWD w KGP

Opis stanu
faktycznego

Wg stanu na dzień 16 listopada 2012 r. SWD zainstalowano na 42 stacjach dostępowych w następujących komórkach organizacyjnych KGP: GSP, BRD, BWK, BŁil, Biuro Prewencji, Biuro Spraw Wewnętrznych.

Według stanu na dzień 1 września 2012 r. w KGP uprawnienia dostępu do SWD posiadało 91 funkcjonariuszy/pracowników Policji.

(dowód: akta kontroli tom V str. 7, tom XII str. 18)

W wyniku przeprowadzonych w dniu 9 stycznia 2013 r. oględzin na stanowisku Kierownika KGP ustalono, że system SWD jest wykorzystywany w bieżącej realizacji czynności służbowych przez dyżurnych KGP.

(dowód: akta kontroli str. tom XIV str. 113-114)

Z przeprowadzonych w KGP anonimowych ankiet użytkowników końcowych aplikacji SWD wynika, że:

- 35% (z 17 ankietowanych funkcjonariuszy KGP) oceniło, że wprowadzenie aplikacji SWD przyczyniło się do usprawnienia ich pracy i podniesienia jej wydajności, natomiast 29% oceniło że nie usprawniło ich pracy i obniżyło jej wydajność³¹;
- 59% ankietowanych wskazało, że wdrożenie SWD spowodowało zmniejszenia ilości sporządzanej dokumentacji w formie papierowej;
- 100% ankietowanych oceniło, że ilość i jakość sprzętu komputerowego w Komendzie jest wystarczająca do obsługi SWD;
- 94% ankietowanych oceniło, że stabilność systemu SWD jest średnia, a 6% oceniła że jest zła,
- 59% ankietowanych oceniło SWD jako dobry system, a odpowiednio 41% jako system średni.

³¹ 6 ankietowanych nie udzieliło odpowiedzi.

W ankietach, funkcjonariusze korzystający z SWD wskazywali w szczególności na następujące problemy związane z funkcjonowaniem tej aplikacji:

- niestabilność systemu;
- brak przejrzystości systemu;
- niewyposażenie SWD w moduły elektronicznej ewidencji dozorów oraz osób zatrzymanych;
- brak możliwości rejestracji danych osobowych sprawców, świadków.

(dowód: akta kontroli str. tom IV str. 263-299)

Ocena cząstkowa

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

4. Zabezpieczenie danych osobowych przetwarzanych w nowo budowanych systemach teleinformatycznych.

4.1. Zabezpieczenie danych osobowych w aplikacji e-posterunek

Opis stanu
faktycznego

Wdrożenie e-posterunku do praktyki policyjnej (w wersji jedno stanowiskowej przeznaczonej do prowadzenia postępowań przez służbę dochodzeniowo-śledczą Policji) nastąpiło na podstawie pisma byłego Zastępcy Komendanta Głównego Policji, Pana insp. Andrzeja Treli z 8 czerwca 2010 r., potwierdzonego pismem Dyrektora BK z 6 września 2010 r. Następstwem ww. decyzji było rozpoczęcie przetwarzania w aplikacji danych osobowych oraz utworzenie rozproszonego zbioru danych osobowych w rozumieniu art. 7 pkt 1 ustawy o ochronie danych osobowych.

(dowód: akta kontroli tom VIII str. 36-66)

W okresie maj – czerwiec 2012 r. Biuro Ochrony Informacji Niejawnych KGP (BOIN) przeprowadziło w BŁil czynności nadzorcze, w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości związane z ochroną danych osobowych przetwarzanych w aplikacji e-posterunek. W sprawozdaniu BOIN z dnia 26 czerwca 2012 r. wskazano, iż w przypadku aplikacji e-posterunek:

- nie jest prowadzona dokumentacja wymagana na podstawie art. 36 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych;
- nie są nadawane upoważnienia do przetwarzania danych osobowych wymagane na podstawie art. 37 ustawy o ochronie danych osobowych;
- nie jest prowadzona ewidencja osób upoważnionych, o której mowa w art. 39 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych;
- nie opracowano jakichkolwiek procedur, wytycznych, bądź algorytmu postępowania w zakresie usuwania przetwarzanych danych oraz ewentualnego ich zgrywania na nośnik zewnętrzny;
- brak jest konfiguracji aplikacji w zakresie polityki haseł, zgodnej z wymogami rozporządzenia MSWiA z dnia 29 kwietnia 2004 r.

Kontrolującym nie przekazano dokumentów potwierdzających usunięcie nieprawidłowości ustalonych przez BOIN. P.o. dyrektora BK wyjaśnił, że w jego ocenie i w aktualnym stanie prawnym aplikacji e-posterunek, brak jest uzasadnienia dla podjęcia zaproponowanych przez BOIN działań naprawczych.

(dowód: akta kontroli tom XIII str. 360-401)

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

1. Wdrożenie e-posterunku do praktyki policyjnej zostało dokonane pomimo, że do dnia zakończenia kontroli, Komendant Główny Policji, który zgodnie z art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie danych osobowych jest administratorem danych przetwarzanych w tej aplikacji, tj. podmiotem decydującym o celach i środkach przetwarzania danych osobowych, nie opracował dla e-posterunku, wymaganych na podstawie art. 36 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r.³², polityki bezpieczeństwa i instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora BŁil oraz p.o. Dyrektora BK, czynności mające na celu opracowanie ww. dokumentów zostały rozpoczęte w BŁil w kwietniu 2012 r. po odbiorze od CPI rozbudowanej wersji aplikacji i nie zostały dotychczas zakończone z powodu kontrowersji dotyczących zasadności tworzenia tych dokumentów oraz problemów we współpracy między BŁil a BK.

W ocenie NIK, wydanie terenowym jednostkom Policji polecenia użytkownika e-posterunku, bez podjęcia przez KGP systemowych działań wymaganych na podstawie art. 36 ustawy o ochronie danych osobowych, stworzyło zagrożenie dla integralności, poufności i rozliczalności danych osobowych przetwarzanych w tej aplikacji. Powyższą ocenę potwierdzają stwierdzone przez NIK w czterech z 12 objętych niniejszą kontrolą jednostkach Policji, przypadki przetwarzania danych osobowych w e-posterunku, bez zastosowania zabezpieczeń wymaganych na podstawie rozporządzenia MSWiA z dnia 29 kwietnia 2004 r. NIK ustaliła, że Kierownictwo BŁil oraz BK dysponowało wiedzą o przetwarzaniu w aplikacji e-posterunek realnych danych osobowych uczestników postępowań przygotowawczych oraz o użytkowaniu sprzętu przeznaczonego do obsługi e-posterunku na miejscu zdarzeń. Wiedza w tym zakresie wynikała ze sprawozdań Komendantów Wojewódzkich Policji z postępów prac wdrożeniowych w podległych im jednostkach oraz z wizyt studyjnych przeprowadzonych przez BK i BŁil w kilku garnizonach Policji w lutym – marcu 2011 r.

Były Zastępca Komendanta Głównego Policji, Pan nadisp. Andrzej Trela zeznał, że w jego opinii w momencie uruchomienia e-posterunku w wersji jednostanowiskowej nie występował obowiązek sporządzenia dokumentacji wymienionej w art. 36 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 415-422, tom VIII str. 36-66, 106-107, 307-408, XIII str. 321-359, 407)

2. NIK ocenia jako nierzetelne, przeprowadzenie przez BOIN czynności nadzorczych dopiero dwa lata po rozpoczęciu eksploatacji aplikacji e-posterunek. Zastępca Dyrektora BOIN, Pan mł. insp. Bogdan Grykin, jako przyczynę opóźnienia wskazał niepoinformowanie BOIN o przetwarzaniu w aplikacji e-posterunek rzeczywistych danych osobowych.

(dowód: akta kontroli tom XIII str. 360-401)

Kontrolujący, w dniu 27 listopada 2012 r., działając na podstawie art. 51 ust. 4 ustawy o NIK przekazali Komendantowi Głównemu Policji informację o nieprawidłowościach stwierdzonych w obszarze zabezpieczenia danych

³² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych, zwane dalej Rozporządzeniem MSWiA z dnia 29 kwietnia 2004 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 1024).

osobowych w e-posterunku, tj. o wdrożeniu aplikacji z naruszeniem art. 36 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych oraz o przypadkach przetwarzania w jednostkach organizacyjnych Policji realnych danych osobowych z wykorzystaniem niezabezpieczonego sprzętu komputerowego. Odpowiadając na powyższe pismo, Komendant Główny Policji wyjaśnił, że pomimo stwierdzonego stanu faktycznej produkcyjnej eksploatacji, centralne opracowanie specjalnej polityki bezpieczeństwa nie było – jego zdaniem, na obecnym etapie projektu – wymagane, a jej opracowanie stanie się niezbędne dopiero w chwili wdrożenia aplikacji w docelowej funkcjonalności obejmującej wymianę danych z systemami o charakterze centralnym. Komendant podkreślił, że nie uznaje, aby na podstawie przepisów o ochronie danych osobowych był dla eksploatowanej obecnie aplikacji e-posterunek administratorem danych osobowych. Odnosząc się do sposobu zabezpieczenia komputerów przeznaczonych do obsługi e-posterunku wskazał, że jego zdaniem obecnie wystarczające jest przestrzeganie rozporządzenia MSWiA z dnia 29 kwietnia 2004 r. oraz *Zaleceń dotyczących standardów technicznych, użytkowych oraz bezpieczeństwa, stosowanych w Policji w zakresie informatyki i łączności*. Komendant poinformował również, że w związku z ujawnieniem, w trakcie prowadzonej kontroli NIK, przypadków niestosowania powyższych zaleceń, polecił niezwłoczne skierowanie do Komendantów Wojewódzkich (Stołecznego) Policji formalnego przypomnienia.

W dniu 17 grudnia 2012 r. Komendant Główny Policji, wobec stwierdzonego braku podstaw prawnych do przetwarzania w aplikacji e-posterunek rzeczywistych danych osobowych, wydał polecenie zaniechania dalszego przetwarzania i trwałego - fizycznego usunięcia z aplikacji wszystkich danych osobowych uczestników rzeczywistych postępowań. W związku ze stwierdzoną wadą aplikacji e-posterunek polegającą na braku funkcjonalności usuwania danych, w tym osobowych, niezbędnym stało się opracowanie specjalnej procedury kasującej (w nowszych wersjach aplikacji) całą bazę danych lub (w starszych) całą aplikację wraz z danymi.

(dowód: akta kontroli tom I str. 345-347, 350-355, 412-414, tom XIII str. 444, 445)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

4.2. Zabezpieczenie danych osobowych w aplikacji SWD

Opis stanu
faktycznego

W BŁil KGP oraz w GSP opracowano dla systemu SWD dokumentację, o której mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia MSWiA z dnia 29 kwietnia 2004 r., tj. politykę bezpieczeństwa oraz instrukcję zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych. W treści Polityki bezpieczeństwa oraz Instrukcji zarządzania systemem informatycznym zostały uregulowane wszystkie zagadnienia wymagane na podstawie §§ 4 i 5 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli tom XIII str. 1-55)

Kontrolujący potwierdzili prawidłowość prowadzenia ewidencji udzielonych w KGP upoważnień dostępu do systemu SWD oraz do przetwarzania danych osobowych gromadzonych w SWD. Ewidencje były zgodne ze zbiorem oświadczeń pracowników i funkcjonariuszy KGP o zapoznaniu z aktami prawnymi i dokumentami dotyczącymi ochrony danych osobowych. W wyniku przeprowadzonych oględzin pozytywnie zweryfikowano rozliczalność przetwarzania danych osobowych w systemie SWD

(dowód: akta kontroli tom XIII str. 127-131,158)

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

W wyniku oględzin trzech (wylosowanych spośród 12) stanowisk dostępowych SWD użytkowanych w Wydziale Dyżurnych GSP KGP stwierdzono nieprzestrzeganie zapisów *Polityki bezpieczeństwa oraz Instrukcji zarządzania systemem SWD* powodujące zagrożenia dla integralności przetwarzanych danych osobowych, i tak:

1. W odniesieniu do wszystkich sprawdzonych stanowisk stwierdzono:
 - instalowanie niestandardowego (niezapisanego w *Zaleceniach dotyczących standardów technicznych, użytkowych oraz bezpieczeństwa, stosowanych w Policji w zakresie informatyki i łączności*) oprogramowania bez uzyskania wymaganej zgody;
 - instalowanie więcej niż jednego konta użytkownika o uprawnieniach administracyjnych;
 - niewłaściwe konfigurowanie i dobór programu antywirusowego. Podłączany do komputera nośnik nie był sprawdzany na obecność złośliwego oprogramowania. Sprawdzenie nie następowało również w momencie otwarcia tego nośnika. Brak było rejestru zdarzeń oznaczających naruszenie zasad bezpieczeństwa zgodnie z posiadaną bazą sygnatur wirusów.
 - brak aktywnych mechanizmów automatycznej aktualizacji systemu operacyjnego.
2. W przypadku jednego ze sprawdzanych stanowisk stwierdzono dodatkowo:
 - zasilanie stanowiska z zwykłego (niededykowanego) gniazda sieciowego nie uzupełnionego urządzeniem UPS;
 - brak kopii zapasowej systemu operacyjnego;
 - brak hasła dostępu do konfiguracji BIOS.
3. Ustalono również że w GSP KGP nie jest prowadzony rejestr incydentów bezpieczeństwa, nie są również opracowane i wdrożone procedury zgłaszania tych incydentów i eliminowania ich skutków.

(dowód: akta kontroli tom XIII str. 102-126)

W udzielonych wyjaśnieniach Dyrektor GSP KGP podał, że:

- planowano wystąpienie do Dyrektora Błil o zgodę na instalację niezbędnego do wykonywania zadań służbowych oprogramowania jednak z przyczyn organizacyjnych nie uczyniono tego;
- instalacja więcej niż jednego konta administratora wynikała ze stosowania zapisów rozdziału 8 *Zaleceń dotyczących standardów technicznych, użytkowych oraz bezpieczeństwa, stosowanych w Policji w zakresie informatyki i łączności* stanowiących o możliwości zakładania kilku kont administratora;
- stosowane rozwiązanie ochrony antywirusowej oraz aktualizacji systemu operacyjnego jest zgodne z zaleceniami Błil odnośnie konfiguracji stacji dostępowych pracujących w PSTD i nie może być przez użytkownika SWD o uprawnieniach administratora dostosowane do wymagań *Polityki bezpieczeństwa i Instrukcji zarządzania SWD*;
- odpowiedzialność za prawidłowe wykonywanie kopii bezpieczeństwa systemu operacyjnego ponosi administrator techniczny SWD;
- brak hasła dostępu do konfiguracji BIOS spowodowany był zwłoką w wypełnianiu obowiązków przez administratora stacji roboczej.

(dowód: akta kontroli tom XIII str. 95-96)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³³, wnosi o:

1. Przeprowadzenie kompleksowego przeglądu aplikacji e-posterunek pod kątem przydatności dla użytkowników końcowych oraz uwarunkowań prawnych, finansowych i technicznych dalszego wdrażania tego narzędzia teleinformatycznego w jednostkach organizacyjnych Policji.
2. Podjęcie, we współpracy z CPI, działań mających na celu wyeliminowanie ryzyka niewykorzystania przyznanego dofinansowania ze środków z funduszy strukturalnych UE na rozbudowę SWD Policji.
3. Zintensyfikowanie działań mających na celu uzyskanie praw autorskich do kodów źródłowych SWD.
4. Podjęcie działań w celu opracowania spójnej koncepcji dalszej realizacji projektu SWD.
5. Dostosowanie zabezpieczeń przetwarzanych w SWD danych osobowych do wymogów Polityki bezpieczeństwa i Instrukcji zarządzania tego systemu.
6. Zapewnienie gospodarnego i zgodnego z przeznaczeniem wykorzystania w KGP monitorów wielkoformatowych, otrzymanych do obsługi SWD.

³³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

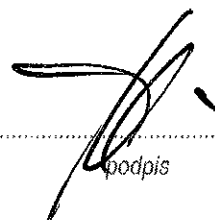
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa dnia 28.02.2013.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz



.....
podpis