



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB – 4101-05-02/2012

P/12/096

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 12, F +48 22 444 56 29
kpb@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

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

Kontroler

Dariusz Talarek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 83271 z dnia 18 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Centrum Projektów Informatycznych, 02-781 Warszawa, ul. rtm. Witolda Pileckiego 63

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Agnieszka Boboli, Dyrektor

(dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W ocenie¹ Najwyższej Izby Kontroli, Centrum Projektów Informatycznych (CPI) wywiązywało się ze swoich zobowiązań określonych w Porozumieniach zawartych z Komendantem Głównym Policji w sprawie m.in. uruchomienia pełnej funkcjonalności Systemu Wspomagania Dowodzenia (SWD) Policji, dotyczących współpracy przy opracowaniu rozwiązań funkcjonalnych i technicznych projektu SWD oraz zapewnienia dofinansowania ze środków Unii Europejskiej (UE) zadań określonych w Porozumieniach. Jednak realizowana na ich podstawie współpraca, w ocenie NIK była nieskuteczna. Przez blisko trzy lata od zawarcia pierwszego z ww. Porozumień, jego strony nie określiły katalogu szczegółowych zadań realizowanych i finansowanych na ich podstawie, co NIK uznaje za nierzetelne. Wynikało to głównie ze zmiany koncepcji realizacji zadań w nich określonych, a później z faktu dokonywania przez Komendę Główną Policji (KGP) licznych zmian proponowanych zadań, wykraczających często poza zakres projektów dofinansowanych ze środków UE. Uniemożliwiło to uzgodnienie przez strony harmonogramu realizacji zadań, do czego zobowiązywał § 3 ust. 3 ww. Porozumień oraz skutkowało przyjęciem po zawarciu Porozumienia z dnia 27 września 2010 r. innego (roboczego) systemu zarządzania i koordynacji prac, niż to określono w § 5 tego dokumentu. Wartość planowanego pierwotnie dofinansowania przeznaczonego na rozbudowę SWD Policji (w kwocie 150 mln zł) uległa zmniejszeniu o 61,3%, a poziom ich wykorzystania wynosi jedynie 3,6% obecnego planu (58 mln. zł). Działania naprawcze w tym zakresie CPI podjęło ze znacznym opóźnieniem, w związku z czym, istnieje ryzyko niewykorzystania przyznanego dofinansowania w pełnej wysokości. Poniesione w CPI wydatki na dostawę zamówionych przez KGP urządzeń, zrealizowano rzetelnie i gospodarnie.

Wyniki kontroli wykazały, że CPI wywiązało się z powierzonych mu zadań w zakresie realizacji projektu e-posterunek, dotyczących wykonania przedmiotowej

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

aplikacji i jej rozbudowy o dodatkowe funkcjonalności. Należy jednak zaznaczyć, że sposób realizacji zadania dotyczącego wykonania pierwszej wersji ww. aplikacji nie może być poddany ocenie, z uwagi na brak w CPI dokumentacji w tym zakresie². Rzetelność działań realizowanych w związku z rozbudową aplikacji, NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, dotyczących zwłoki w przekazaniu wytworzonych produktów do KGP i opóźnień w działaniach związanych z przekazaniem praw majątkowych do aplikacji e-posterunek dla KGP. Należy również podkreślić, iż z uwagi na wzajemne zależności występujące między obu ww. przedsięwzięciami, wydanie rzetelnej oceny wymagało by ich porównania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja w CPI projektu teleinformatycznego dotyczącego budowy SWD Policji

Opis stanu
faktycznego

1.1. Określenie zasad współpracy między CPI a Policją w ramach systemu SWD

Projekt SWD Policji jest częścią projektu informatycznego dotyczącego przygotowania, budowy i wdrożenia Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego (SIPR), powierzonego CPI do realizacji na podstawie decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nr 59 z dnia 20 marca 2009 r.

W początkowym okresie SWD Policji miało być realizowane przez KGP w ramach projektu „System Wspomagania Dowodzenia - rozbudowa Krajowego Systemu Informacyjnego Policji”, współfinansowanego ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Gospodarka (PO IG), o łącznej wartości 150 mln. zł. W celu zminimalizowania ryzyka podwójnego finansowania wydatków o podobnym charakterze, na podstawie decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i za zgodą Komendanta Głównego Policji, ww. przedsięwzięcie zostało włączone do projektu opracowanego w CPI „Budowa i wyposażenie centrów powiadamiania ratunkowego”, realizowanego w ramach SIPR.

(dowód: akta kontroli str. 6-15, 20)

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, zakładającego 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 systemów wdrażanych przez CPI. Zobowiązania CPI w tym zakresie dotyczyły współpracy przy opracowaniu rozwiązań funkcjonalnych, technicznych i organizacyjnych mających wpływ na sposób realizacji ww. zadań oraz zapewnienia warunków funkcjonalno-organizacyjnych do ich realizacji do kwoty 150 mln. zł.*

(dowód: akta kontroli str. 16-19)

² Co wynika z zabezpieczenia oryginałów dokumentacji dotyczącej realizacji pierwszej umowy zawartej przez CPI na wykonanie aplikacji e-posterunek przez Agencję Bezpieczeństwa Publicznego.

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 w piśmie z 1 lutego 2010 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (SWiA) z prośbą o wyrażenie zgody na przejęcie od CPI ww. zadania. Przedmiotowa zmiana realizacji projektu wymagała zmiany koncepcji realizacji SIPR, której projekt opracowany w CPI został przekazany do Ministra SWiA, przez Podsekretarza Stanu w MSWiA w dniu 19 lutego 2010 r. W oczekiwaniu na wyniki ww. prac, w kwietniu 2010 r. w KGP został uruchomiony (w ramach środków budżetowych) projekt wydzielenia SWD z KSIP i budowy Policyjnej Platformy Usług oraz rozpoczęto realizację zadania rozbudowy infrastruktury teletransmisyjnej, wymaganej dla potrzeb budowy centrów serwerowych. Podsekretarz Stanu w MSWiA Pan Piotr Kołodziejczyk, na podstawie rekomendacji Dyrektora CPI, podjął 28 lipca 2010 r. decyzję o wydzieleniu SWD Policji z zakresu projektu SIPR oraz o przekazaniu do samodzielnej realizacji przez Komendanta Głównego Policji: trzech regionalnych serwerowni, rozbudowy SWD Policji (w tym: wdrożenie Centralnego zasobu Mapowego SWD i implementacji Modułu Komunikacji z Terminalami Mobilnymi) oraz modułu mapowego i modułu lokalizacji osób i pojazdów (AVL, APL). Na realizację ww. zadań zaplanowano wydatki w kwocie 130,0 mln. zł, w ramach PO IG. Finansowanie tych zadań powierzono CPI.

(dowód: akta kontroli str. 20-28)

Według wyjaśnień Dyrektora CPI, przedstawienie ww. rekomendacji mogło wynikać z przesłanek ustalonych na odprawie przedstawicieli CPI i KGP z Podsekretarzem Stanu w MSWiA w dniu 5 lipca 2010 r. Skutkiem takiego działania były m.in.: uzależnienie skutecznej realizacji projektu od podmiotu zewnętrznego (KGP), trudności realizacyjne związane z finansowaniem zadań prowadzonych przez inną jednostkę, trudny monitoring postępu rzeczowego projektu ze względu na większy zakres zadań, znaczne obciążenia zespołu projektowego w CPI.

(dowód: akta kontroli str. 93-95, 101-105)

W związku z ww. decyzją, w dniu 27 września 2010 r. podpisano nowe porozumienie między Dyrektorem CPI i Komendantem Głównym Policji w sprawie *współpracy przy budowie Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego oraz uruchomienia pełnej funkcjonalności Systemu Wspomagania Dowodzenia*, zgodnie z którym KGP powierzono rozbudowę funkcjonalności SWD zgodnie z zakresem uzgodnionym przez strony (po pisemnej akceptacji ich przez CPI) oraz zapewnienie Centralnego Systemu Mapowego (zwanego dalej CSM) na potrzeby SIPR i systemów IT Policji z możliwością wykorzystania przez MSWiA i podmioty związane z SIPR, jak również udostępnianie przez KGP powierzchni serwerowej w czterech lokalizacjach regionalnych na potrzeby IT Policji, SIPR oraz innych systemów wdrażanych przez CPI, na zasadach określonych pomiędzy KGP a CPI. Ponadto KGP zobowiązało się również do wsparcia wojewodów w zakresie uruchamiania łącz telekomunikacyjnych, dla potrzeb podłączenia do węzłów OST 112 lokalizacji Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego (WCPR) oraz jednostek Państwowej Straży Pożarnej i Państwowego Ratownictwa Medycznego obsługujących zgłoszenia alarmowe przyjmowane przez WCPR.

(dowód: akta kontroli str. 29-34)

Według wyjaśnień Dyrektora CPI, inicjatorem zawarcia porozumień było CPI, jednakże obie strony dążyły do sformalizowania zasad finansowania zadań, a także wskazania ich źródeł. Zakres zadań określonych w porozumieniach dotyczył współpracy przy realizacji projektu SIPR. Poza zadaniami dotyczącymi wsparcia wojewodów

i wykorzystania usług mapowych przez pozostałe podmioty Systemu Powiadomienia Ratunkowego, pozostałe zadania wiązały się z funkcjonowaniem SWD.

(dowód: akta kontroli str. 95-96, 107-108)

Zgodnie z postanowieniami porozumienia (§ 3 ust. 3), terminy wykonania określonych w nim zadań miały zostać określone w odrębnym harmonogramie uzgodnionym przez strony. Wyznaczono jedynie termin udostępnienia przez KGP pierwszej serwerowni do 31 grudnia 2010 r. Podobnie jak w poprzednim Porozumieniu, strony do realizacji ich postanowień wyznaczyły swoich Generalnych Przedstawicieli (§ 4), a do zarządzania pracami związanymi z realizacją ich postanowień oraz ich koordynacji, powołano Radę Programową, której przewodniczącym był Generalny Przedstawiciel CPI (§ 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 str. 29-34)

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 cyklicznie, 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, czy nie określało planu działań naprawczych.

(dowód: akta kontroli str. 41-83)

Według wyjaśnień m.in. Dyrektora CPI, wynikało to z braku konkretnych propozycji KGP w zakresie uszczegółowienia zadań realizowanych na podstawie Porozumienia i dokonywania ciągłych ich zmian, wykraczających najczęściej poza zakres projektu SIPR. Uniemożliwiło to przyjęcie przez Radę Programową decyzji odnośnie szczegółowego zakresu zadań i terminu ich wykonania (harmonogramu). W związku z powyższym, Generalni Przedstawiciele KGP i CPI, podjęli podczas spotkań roboczych nieformalną decyzję o braku zatwierdzenia harmonogramu oraz uzgodnili inny sposób organizacji pracy przy realizacji zadań określonych w Porozumieniu. W celu umożliwienia partnerowi projektu wypracowania ostatecznej koncepcji realizacyjnej danego zadania, postanowiono o ramowym określeniu kategorii zadań, które mogą być objęte dofinansowaniem z UE. Zadania te były prezentowane przez KGP w informacjach o stanie realizacji proponowanych prac (w których wskazywano również propozycję terminów), co do których CPI zgłaszało liczne uwagi w celu ich uszczegółowienia. Ostateczny zakres zadań miał zostać zweryfikowany przez CPI na etapie poprzedzającym uruchomienie procedury przetargowej (opiniowania przekazanych przez KGP Opisów Przedmiotu Zamówienia), gdyż tylko na tym etapie było możliwe dokonanie przez CPI oceny kwalifikowalności danego zadania ze środków UE. W tym zakresie rola CPI polegała więc na realizacji zadań „Instytucji Wdrażającej” dla prac realizowanych przez KGP. Przyjęty nieformalnie sposób realizacji Porozumienia obejmował:

- każdorazową akceptację przez CPI zaproponowanego przez KGP zakresu rozszerzenia funkcjonalnego SWD w ramach SIPR (co realizowano poprzez opiniowanie przekazywanych do CPI Opisów Przedmiotu Zamówienia);
 - konieczność wydania uchwały Rady Programowej określającej zakres pełnomocnictwa dla Komendanta Głównego Policji (w przypadku zatwierdzenia przetargu i przekazania go do realizacji w KGP w formule „zastępczego zamawiającego”);
 - realizację w CPI zamówień publicznych w zakresie dostaw sprzętowych i usług, których produkty miały być przekazywane w użyczenie KGP na mocy odrębnego porozumienia;
 - konkretne terminy realizacji zadań były określane dopiero po zatwierdzeniu zadania.
- Powyższy sposób realizacji ww. zadań wynikał również z braku możliwości bezpośredniego dysponowania przez KGP środkami UE, ujętymi w planie finansowym CPI, z uwagi na co podmiotem występującym w roli zamawiającego mógł być jedynie Dyrektor CPI. Ponadto, wkrótce po podpisaniu Porozumienia, głównym gremium decyzyjnym dla projektu SIPR stała się Rada Użytkowników pod przewodnictwem Podsekretarza Stanu w MSWiA Pana Piotra Kołodziejczyka, w pracach której uczestniczyło CPI i KGP. Spotkania ww. Rady odbywały się cyklicznie raz w tygodniu, do momentu dymisji ww. Podsekretarza w marcu 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 95-98, 107-115)

Od maja do września 2012 r. KGP i CPI przeprowadziły uzgodnienia dotyczące weryfikacji zgłoszonych przez KGP zadań. W ich trakcie CPI wystąpiło o uszczegółowienie informacji do każdego z zaproponowanych zadań m.in. w zakresie wpływu jego realizacji na osiągnięcie celów SIPR, planowanych trybów udzielenia zamówień publicznych, ich wartości szacunkowych i uzasadnienia, podziału kwot zadań na szczegółowe kategorie wydatków, planowanych terminów płatności, wysokości planowanych wydatków, wskazanie kto będzie ich użytkownikiem (wraz z potwierdzeniem, że będzie on wykorzystywany wyłącznie na potrzeby związane z SIPR i nie będzie użytkowany do obsługi innych systemów policyjnych), a w przypadku jeżeli przyjęte rozwiązania wspomagają również inne działania Policji, o wskazanie w jakiej wysokości budżet SIPR będzie partycypował w kosztach obu zadań wraz z opisem przyjętej metodyki podziału. W ich wyniku opracowano zakres realizacji Porozumienia, który następnie stanowił podstawę do wystąpienia z wnioskiem do MRR o uaktualnienie zadań ujętych w harmonogramach finansowo-rzeczowych projektów realizowanych przy udziale środków UE, w ramach których zaplanowano m.in. dofinansowanie rozbudowy SWD Policji.

(dowód: akta kontroli str. 76-83, 209-210)

Odnosnie powodów, z uwagi na które dopiero po blisko 3-letnim okresie od zawarcia pierwszego Porozumienia w sprawie współpracy przy budowie SIPR oraz uruchomienia pełnej funkcjonalności SWD Policji, podjęto w CPI działania w celu uściślenia zakresu realizowanych przez KGP zadań dotyczących rozbudowy SWD, zwłaszcza w zakresie możliwości ich sfinansowania ze środków UE, Dyrektor CPI wskazała, iż przeprowadzenie weryfikacji było możliwe m.in. w następstwie zmian organizacyjnych w Biurze Łączności i Informatyki KGP, a także realnej oceny zakresu dotychczas proponowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 98-100, 115-119)

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 *rozbudowy funkcjonalności SWD* wskazano zadanie *rozbudowa funkcjonalności SWD oraz sprzętu dostępowego*

SWD, gdzie realizacja obejmuje zakup sprzętu dostępowego, uruchomienie środowiska przetwarzania danych, integrację środków łączności, zapewnienie bezpiecznego dostępu do Uniwersalnego Modułu Mapowego GUGiK (na potrzeby SIPR i systemów IT Policji z możliwością wykorzystania przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i podmioty związane z Systemem Powiadamiania Ratunkowego) oraz rozbudowę funkcjonalności SWD w sposób opisany w dalszej części Porozumienia. Liczbę lokalizacji powierzchni serwerowej zmniejszono do dwóch. 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. Zobowiązania CPI w stosunku do poprzednich Porozumień zwiększyły się o przygotowanie i przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, na podstawie odrębnych pełnomocnictw i w zakresie w nich określonych, które poprzednio przypisane były KGP. Wartość środków finansowych na realizację zadań określonych w Porozumieniu określono w wysokości do 90 mln. zł.

(dowód: akta kontroli str. 35-40)

Według wyjaśnień Dyrektora CPI, strony nie dokonały modyfikacji zasad współpracy w ramach realizacji projektu, co spowodowane było chęcią utrzymania poprzedniej formuły wdrażania projektu. Do końca 2012 r. planowane jest spotkanie Rady Programowej, na którym zostanie zatwierdzony harmonogram zadań wraz z budżetem.

(dowód: akta kontroli str. 97, 111-112)

1.2. Realizacja zadań przypisanych CPI w ramach budowy SWD Policji

W Porozumieniach z 30 września 2009 r. i 27 września 2010 r. główne zobowiązania CPI dotyczyły:

- współpracy przy opracowywaniu rozwiązań m.in. funkcjonalnych i technicznych, mających wpływ na sposób realizacji zadań wynikających z Porozumienia,
- zapewnienia warunków finansowo - organizacyjnych dla realizacji tych zadań, odpowiednio do kwoty - 150 mln i 134,0 mln zł (w tym kwota 4 mln zł dotyczyła wymienionego w ww. porozumieniu zadania dotyczącego wsparcia wojewodów).

(dowód: akta kontroli str. 16-19, 29-34)

1.2.1. Wyniki kontroli wykazały, że CPI prowadziła z KGP bieżącą współpracę przy opracowywaniu rozwiązań funkcjonalnych, technicznych i organizacyjnych, dotyczących m.in. takich zagadnień jak: budowa interfejsu SWD do Systemu Informatycznego WCPR, Centralnego Modułu Mapowego, Centralnego Punktu Systemu Centrów Powiadamiania Ratunkowego, czy budowy serwerowni, związanych z realizacją SIPR.

(dowód: akta kontroli str. 41-83)

1.2.2. W zakresie zapewnienia warunków finansowo - organizacyjnych dla realizacji zadań wynikających z ww. Porozumień, w CPI:

- a. Przygotowano dokumentację, wystąpiono z wnioskami o dofinansowanie i podpisano porozumienie/umowę o dofinansowanie następujących projektów:
 - Projektu *Budowy i wyposażenia CPR*, realizowanego w ramach PO IG. Wniosek o dofinansowanie projektu został skierowany przez CPI do MRR przy piśmie z dnia 30 września 2009 r. We wniosku wskazano, że jednym z produktów projektu był SWD Policji, na realizację którego zaplanowano

152.316,0 tys. zł (z tego: na wykonanie rozszerzenia SWD - 104.364,0 tys. zł, zintegrowaną łączność na potrzeby Policji - 2.200,0 tys. zł i modernizację przestrzeni serwerowej - 45.752,0 tys. zł). Porozumienie o dofinansowaniu projektu zostało podpisane 30 lipca 2010 r., tj. dziesięć miesięcy od daty sporządzenia wniosku. Na zadania dotyczące SWD Policji przyznano w nim kwotę 111.884,0 tys. zł (co stanowiło 88,9% przyznanego dofinansowania w kwocie 125.850,0 tys. zł), z tego: na wykonanie rozszerzenia SWD - 66.132,0 tys. zł, modernizację przestrzeni serwerowej - 45.752,0 tys. zł. Wysokość ww. dofinansowania obowiązywała do 11 maja 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 41-53, 83-84)

Według wyjaśnień Dyrektora CPI, późne zawarcie porozumienia wynikało z długotrwałych uzgodnień z MRR, dotyczących założeń projektu i spełnienia warunków umożliwiających jego dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej (UE). Ich przebieg uzależniony był również od równoległe prowadzonych prac nad zawarciem umowy o dofinansowaniu projektu dotyczącego WCPR, realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IŚ), gdyż oba projekty realizowano w ramach SIPR. W przypadku projektu WCPR m.in. koniecznym było zawarcia dodatkowych porozumień i ustaleń, np. w zakresie ustalenia lokalizacji WCPR, czy określenia praw do dysponowania nieruchomościami wykorzystywanymi w ramach tego projektu. Ponadto, z uwagi na wartość projektu CPR, podjęto również czynności w celu uzyskania decyzji Komisji Europejskiej w sprawie jego dofinansowania. Jednakże głównym powodem późniejszego zawarcia porozumienia było wyczerpanie środków w ramach 7 osi priorytetowej PO IG, o czym MRR poinformowało w piśmie z 27 kwietnia 2010 r. W celu umożliwienia realizacji prac związanych z SWD Policji, CPI zaproponowało w maju 2010 r. mechanizm częściowego dofinansowania projektu CPR, wydzielając działania priorytetowe, dotyczące głównie zadań na rzecz KGP. Rozwiązanie to MRR zaakceptowało 20 lipca 2010 r. W porozumieniu zawarto zapisy, pozwalające na zwiększenie obniżonego poziomu dofinansowania w przypadku pojawienia się dodatkowych środków. Do czasu podpisania porozumienia, projekt CPR był objęty monitoringiem projektów indywidualnych. W dniu 28 września 2009 r. CPI podpisało z MRR umowę dotyczącą przygotowania projektu indywidualnego (tzw. pre-umowę), a 23 grudnia 2009 r. Minister Finansów podjął decyzję o zapewnieniu finansowania realizacji ww. przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli str. 93-95, 101-105, 120)

- Projektu *Budowy i wyposażenia WCPR*, realizowanego w ramach PO IŚ. Projekt ten był realizowany na podstawie umowy o dofinansowaniu z 11 sierpnia 2010 r. i początkowo nie przewidywał zadań dotyczących SWD Policji. Według uzgodnień CPI z MRR przeprowadzonych w maju i czerwcu 2011 r. zmieniono wariant realizacyjny SIPR, zgodnie z czym wszystkie realizowane w ramach przedsięwzięcia produkty (poza zadaniem organizacja projektu) podzielono pomiędzy projekty CPR i WCPR według tzw. „kryterium ludnościowego” (tj. 8/38 w ramach WCPR oraz 30/38 w ramach CPR). Z uwagi na powyższe:
 - do zakresu projektu WCPR włączono finansowanie zadań wynikające z Porozumienia między CPI i KGP z dnia 27 września 2010 r. dotyczące m.in. SWD Policji. W tej sprawie CPI wystąpiło z wnioskiem w piśmie z 10 września 2011 r. do Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia (Instytucji Pośredniczącej drugiego stopnia w PO IŚ). Aneks zmieniający w tym zakresie umowę o dofinansowanie podpisano 27 kwietnia 2012 r.
 - zmniejszono jednocześnie wartość dofinansowania ww. zadań w ramach projektu CPR. Z wnioskiem w tej sprawie CPI wystąpiło do Instytucji

Zarządzającej w MRR przy piśmie z 6 września 2011 r. Aneks zmieniający w tym zakresie porozumienie o dofinansowanie podpisano 11 maja 2012 r.

Po dokonanych zmianach, w ramach projektów CPR i WCPR, na realizację zadań Policji wynikających z Porozumienia między CPI i KGP z dnia 27 września 2010 r. (w tym na SWD Policji) zabezpieczono łącznie 108.001,0 tys. zł (z tego: na wykonanie SWD Policji wraz z MM/AVL - 9.922,1 tys. zł, integrację łączności - 29.763,2 tys. zł, krajowy ośrodek - 68.000,0 tys. zł i na szkolenia - 315,7 tys. zł).

- Projektu *Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego*, planowanego do realizacji w ramach PO IG.

Projekt ten powstał w wyniku połączenia projektów CPR i WCPR. Działania w tym zakresie podjęto w CPI m.in. po otrzymaniu w piśmie z 15 maja 2012 r. informacji od KGP o zmianach na liście zadań planowanych do sfinansowania w ramach Porozumienia z dnia 27 września 2010 r. Przygotowaną w CPI dokumentację projektową, wraz z wnioskiem o dofinansowanie ww. projektu, przekazano do MRR przy piśmie z 28 września 2012 r. Zgodnie z ww. dokumentacją, na realizację zadań Policji wynikających z Porozumienia między CPI i KGP z dnia 27 września 2010 r. (w tym na SWD Policji) zabezpieczono łącznie 58.018,2 tys. zł (z tego: na rozszerzenie SWD Policji z uniwersalnym modulem mapowym i lokalizacyjnym - 45.883,1 tys. zł, krajowy ośrodek - 10.000,0 tys. zł i urzędzenia brzegowe dla systemów IT - 2.135,1 tys. zł). Wskazano w niej również, iż ww. aktualizacja nie wpłynie na osiągnięcie zakładanych w pierwotnej dokumentacji aplikacyjnej celów i założeń projektowych.

(dowód: akta kontroli str. 41-84)

Według wyjaśnień Dyrektora CPI, powyższa zmiana wynikała z decyzji podjętych przez przedstawiciela MRR podczas spotkania w dniu 30 sierpnia 2012 r. Obniżona docelowa kwota dofinansowania na realizację ww. projektu wynikała z weryfikacji stanu realizacji zadań przez KGP i ustalenia możliwych do wykonania zadań w terminie rozliczenia projektu, a także z oszczędności uzyskanych w wyniku rozstrzygnięcia postępowań przetargowych związanych z realizacją głównych produktów SIPR. Uwzględniono przy tym również, iż część infrastruktury serwerowej Centralnego Zasobu Mapowego, która miała zostać sfinansowana w ramach SIPR, została zapewniona przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii. Do dnia złożenia ww. wyjaśnień, w MRR trwała weryfikacja wniosku złożonego w tej sprawie przez CPI. Po jego pozytywnym rozpatrzeniu, planowane jest (na styczeń 2013 r.) wypowiedzenie umowy o dofinansowanie projektu WCPR ze środków PO IŚ.

(dowód: akta kontroli str. 95, 105-107)

- b. Analizowano przekazane przez KGP opisy przedmiotów zamówienia wraz z wnioskami o wszczęcie postępowania przetargowego, dotyczące zadań planowanych do sfinansowania w ramach Porozumienia z dnia 27 września 2010 r. Spośród pięciu złożonych wniosków, do realizacji w CPI przyjęto jeden, dotyczący *Doposażenia jednostek organizacyjnych Policji, wytypowanych do wdrażania SWD, w stacje dostępne oraz monitory LCD*. Pozostałe wnioski (dotyczące zamówień o łącznej wartości szacunkowej - 96.477,2 tys. zł) nie zostały zrealizowane, z powodu:
 - możliwości udzielenia zamówienia na *Rozbudowę systemów SWD i KSIP na potrzeby współpracy z terminalami mobilnymi, aplikacją e-Posterunek i systemem mapowym* wyłącznie jednemu wykonawcy, który posiadał prawa autorskie do rozbudowywanego oprogramowania, tj. w trybie niekonkurencyjnym. Wartość ww. zamówienia szacowano na kwotę 8.510,0 tys. zł. Wniosek ten KGP przedstawiła przy piśmie z 13 października 2010 r., a odpowiedź w tym

zakresie CPI przekazało w piśmie z 16 listopada 2010 r. Zadanie to KGP przyjęła do finansowania w ramach posiadanych środków budżetowych, o czym poinformowano CPI w piśmie z 29 listopada 2010 r.;

- 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 zaplanowanych na budowę/modernizację wszystkich czterech 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 poinformowało CPI o zmianie zakresu ww. zadania i rezygnacji z budowy serwerowni regionalnych, gdyż data graniczna wydatkowania środków z funduszy strukturalnych, była krótsza niż termin w jakim KGP przewidywało przeprowadzenie przetargu i wykonanie tych inwestycji;
- zgłoszenia zadania *Uruchomienie środowiska Centrum Przetwarzania Danych dla SWD Policji* wykraczającego poza zakres prac przewidzianych do wykonania w projekcie SIPR (CPD miało być wykorzystywane w większości przez różne komputerowe aplikacje wewnętrzne Policji), a zadanie to nie było uwzględnione w harmonogramach rzeczowo-finansowych projektów CPR i WCPR. Wartość ww. zamówienia szacowano na kwotę 22.167,2 tys. zł. Wniosek ten KGP przedstawiła przy piśmie z 19 grudnia 2011 r., a odpowiedź w tym zakresie CPI przekazało w piśmie z 20 stycznia 2012 r.;
- 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*. Wartość zamówienia szacowano na kwotę 800,0 tys. zł. Wniosek w tym zakresie KGP przedstawiła przy piśmie z 8 marca 2012 r., a w piśmie z 15 maja 2012 r. poinformowała, iż realizacja tego zadania zostanie sfinansowana z budżetu Policji, w związku z koniecznością udostępnienia większej liczby urządzeń mobilnych dla potrzeb EURO 2012.

(dowód: akta kontroli str. 41-83)

Ponadto - według wyjaśnień Dyrektora CPI - w październiku 2012 r. KGP przedłożyło do CPI Opisy Przedmiotów Zamówienia dla czterech innych zadań: *Zakup sprzętu dostępowego do SWD (stanowiska obsługi podstawowej), Bezpiecznej bramy dostępowej dla Uniwersalnego Modułu Mapowego, Uruchomienia Środowiska Przetwarzania danych dla SWD, oraz Integracji środków łączności na potrzeby SWD*, w związku z czym podjęto w CPI działania w celu uzgodnienia ich zakresu przez KGP i przeprowadzenia analizy możliwości ich sfinansowania w ramach projektu SIPR.

(dowód: akta kontroli str. 98-100, 115-118,120)

- c. Na wniosek Policji, która wyspecyfikowała zamawiany sprzęt, przeprowadzono w 2011 r. postępowanie na *zakup stanowisk dostępowych, kart inteligentnych, czytników kart oraz monitorów wielkoformatowych na potrzeby zintegrowanego systemu informatycznego powiadamiania ratunkowego, umożliwiającego przyjęcie i obsługę zgłoszeń na numer alarmowy 112 oraz inne numery alarmowe*, w wyniku którego zawarto w dniu 19 grudnia 2011 r. umowę nr 2011/CPI/145/ZETO z wybranym dostawcą - firmą ZETO Rzeszów Sp. z o.o. Ustalono, że:
- zgodnie z postanowieniami umowy zakupiono i dostarczono dla Policji 401 szt. stanowisk dostępowych (wraz ze standardowym oprogramowaniem) i czytników kart, 1.024 szt. monitorów LCD oraz 41 szt. monitorów wielkoformatowych, jak również zapewniono serwis gwarancyjny dla dostarczonych urządzeń;

- sprzęt był dostarczany od 29 grudnia 2011 r. do 17 stycznia 2012 r., tj. w terminie określonym w umowie, do określonych w niej jednostek Policji, tj. - 16 Komend Wojewódzkich, Komendy Stołecznej i Komendy Głównej Policji;
- zgodnie z postanowieniami umowy, odbiorów ilościowych dostarczanych urządzeń dokonali wyznaczeni przez KGP pracownicy tych Komend (w ich siedzibach), na podstawie protokołów odbioru ilościowego. Odbioru jakościowego dokonali wyznaczeni przez KGP i CPI pracownicy tych jednostek w siedzibie Biura Łączności i Informatyki KGP przy ul. Taborowej w Warszawie, na podstawie protokołu odbioru jakościowego, w którym potwierdzono, iż stan dostarczonych urządzeń (wraz z oprogramowaniem) jest zgodny z wymaganiami określonymi w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia. Na podstawie ww. protokołów, wyznaczeni w CPI pracownicy podpisali w dniu 20 stycznia 2012 r. protokół odbioru końcowego sprzętu wraz z oprogramowaniem;
- formalne przekazanie urządzeń dostarczonych do KGP na podstawie przedmiotowej umowy nastąpiło po podpisaniu w CPI i KGP 7-8 maja 2012 r. Protokołu Przekazania Produktów Projektu, zgodnie z Porozumieniem z 29 marca 2011 r. zawartym między Ministrem SWiA i Komendantem Głównym Policji w sprawie bezpłatnego przekazania do użytkowania sprzętu i aplikacji teleinformatycznych, w ramach budowy i uruchamiania projektów CPR i WCPR. W okresie jaki upłynął od podpisania protokołu odbioru końcowego sprzętu i protokołu przekazania produktów, w CPI potwierdzono ważność postanowień tego Porozumienia w związku z przekształceniem MSWiA i utworzeniem Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, uzgodniono z KGP rozbieżności w numerach sprzętu wykazanych w tych protokołach i uzyskano zapewnienie od wykonawcy o ważności gwarancji dla niewłaściwie oznaczonego sprzętu, jak również ustalono upoważnienie przedstawiciela KGP, który podpisał ostatni z ww. protokołów.

Za zrealizowaną dostawę ww. sprzętu, CPI zgodnie z umową zapłaciło w lutym 2012 r. łącznie - 2.135,1 tys. zł, co sfinansowano początkowo w ramach PO IG³, a po zawarciu w kwietniu-maju 2012 r. aneksów do porozumienia/umowy o dofinansowaniu projektów CPR i WCP, kwotę tą podzielono między PO IG (1.685,6 tys. zł)⁴ i PO IŚ (449,5 tys. zł)⁵. W badanym okresie nie realizowano innych wydatków na zadania określone w Porozumieniach zawartych między CPI i KGP w dniu 30 września 2009 r. i 27 września 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 85-92)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przez blisko trzy letni okres realizacji Porozumień zawartych między CPI i KGP z dnia 30 września 2009 r. i 27 września 2010 r. strony Porozumień nie określiły katalogu szczegółowych zadań realizowanych i finansowanych na ich podstawie, co NIK uznaje za nierzetelne. Wynikało to głównie ze zmiany koncepcji realizacji zadań w nich określonych, a później z faktu dokonywania przez KGP licznych zmian proponowanych zadań, wykraczających często poza zakres projektów dofinansowanych ze środków UE. Uniemożliwiło to uzgodnienie przez strony harmonogramu realizacji zadań, do czego zobowiązywał § 3 ust. 3 ww. Porozumień oraz skutkowało przyjęciem po zawarciu Porozumienia z 27 września 2010 r. innego (roboczego) systemu zarządzania i koordynacji prac, niż to określono w § 5 tego dokumentu. Należy podkreślić, że odstępianie

³ W tym ze środków: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) – 1.814,8 tys. zł i współfinansowania krajowego – 320,3 tys. zł.

⁴ W tym ze środków: EFRR – 1.432,8 tys. zł i współfinansowania krajowego – 252,8 tys. zł.

⁵ W tym ze środków: EFRR – 382,1 tys. zł i współfinansowania krajowego – 67,4 tys. zł.

od wynikających z Porozumienia zasad współpracy przy rozbudowie SWD nastąpiło za zgodą CPI, które do maja 2012 r. nie podjęło skutecznych działań w celu uszczegółowienia zadań realizowanych w ramach tego przedsięwzięcia, do których finansowania ten podmiot był zobowiązany. W konsekwencji opisanej powyżej nieprawidłowości wartość planowanego pierwotnie dofinansowania ze środków UE przeznaczonego na rozbudowę SWD Policji (w kwocie 150 mln zł) uległa zmniejszeniu o 61,3%, a poziom ich wykorzystania wynosi jedynie 3,6% obecnego planu (58 mln. zł). Możliwość wykorzystania pozostałych środków z funduszy strukturalnych UE przeznaczonych m.in. na dofinansowanie rozbudowy SWD Policji, 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.

(dowód: akta kontroli str. 41-84, 107-119)

2. Mimo wprowadzonych zmian w zakresie systemu zarządzania i koordynacji pracami związanymi z realizacją Porozumienia z dnia 27 września 2010 r., do czasu zawarcia nowego Porozumienia z dnia 6 grudnia 2012 r. (tj. przez ponad 2,5 roku), nie dokonano pisemnych zmian w tym zakresie, co było niezgodne z § 8 Porozumienia, a co według wyjaśnień Dyrektora CPI wynikało z faktu, iż do momentu skonkretyzowania ostatecznego uzgodnienia realizacji zadań, nie była zasadna zmiana treści Porozumienia.

(dowód: akta kontroli str. 41-83 + 109-111)

Odpowiedzialność za ww. nieprawidłowości ze strony CPI ponosi jego Generalny Przedstawiciel do realizacji Porozumienia z 27 września 2010 r., ówczesny Zastępca Dyrektora CPI Pan Mariusz Grajek.

(dowód: akta kontroli str. 29-34, 211-231)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK CPI wywiązywało się ze swoich zobowiązań określonych w Porozumieniach zawartych z Komendantem Głównym Policji w sprawie m.in. uruchomienia pełnej funkcjonalności SWD Policji, dotyczących współpracy przy opracowaniu rozwiązań funkcjonalnych i technicznych projektu SWD oraz zapewnienia dofinansowania zadań określonych w Porozumieniach. Ustalenia kontroli wykazały jednak, że z powodu braku realizacji kluczowych elementów ww. Porozumień (dotyczących w szczególności określenia zadań w ramach rozbudowy SWD Policji i harmonogramu ich realizacji) prowadzona przez CPI i KGP współpraca była nieskuteczna. W jej wyniku tylko w nieznacznym stopniu wykorzystano dofinansowanie z funduszy strukturalnych UE przyznane m.in. na rozbudowę SWD Policji. Działania naprawcze w tym zakresie CPI podjęło ze znacznym opóźnieniem, w związku z czym, istnieje ryzyko niewykorzystania przyznanego dofinansowania w pełnej wysokości. Poniesione w CPI wydatki, na dostawę zamówionych przez KGP urządzeń, zrealizowano rzetelnie i gospodarnie.

2. Realizacja w Centrum Projektów Informatycznych projektu teleinformatycznego e-posterunek

Opis stanu faktycznego

Prace związane z realizacją projektu były prowadzone w Policji pod nazwą Elektroniczny Moduł Procesowy (EMP). W październiku 2008 r., na podstawie polecenia Podsekretarza Stanu w MSWiA Pana Witolda Drożdża, przekazano realizację ww. projektu do CPI, które podjęło działania w celu uzyskania środków na ten cel. Projekt EMP nie został wciągnięty na listę projektów indywidualnych

PO IG, co oznaczało brak środków na jego realizację. W związku z powyższym na spotkaniu w dniu 30 marca 2009 r. przedstawiciele CPI, KGP i Departamentu Analiz i Nadzoru MSWiA ustalono, iż projekt EMP będzie realizowany w dwóch etapach. W trakcie pierwszego etapu miała zostać wytworzona aplikacja (bez funkcjonalności komunikacji z systemami centralnymi, która miała być zapewniona w drugim etapie), w ramach usługi dostępnej na Platformie Usług Administracji Publicznej (e-PUAP), pn. e-posterunek. Celem przedmiotowej usługi jest dostarczenie obywatelom, za pośrednictwem portalu e-PUAP, możliwości zgłoszenia na Policję wykroczeń i przestępstw drogą elektroniczną oraz z informatyzowanie procesu dochodzeniowo - śledczego. Wdrożenie tych usług na portalu e-PUAP realizowane jest w ramach projektu e-PUAP2, za który odpowiada CPI, na podstawie decyzji Ministra SWiA nr 35 z dnia 17 lutego 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 121-129, 136)

Decyzja o przekazaniu do CPI zadania związanego z rozbudową aplikacji e-posterunek w obszarze Ruchu Drogowego, została podjęta na prośbę Zastępcy Komendanta Głównego Policji, insp. Andrzeja Treli, przedstawioną w piśmie z 27 kwietnia 2010 r. do Ministra SWiA. W CPI potwierdzono możliwość wykonania tych prac i ich sfinansowania ze środków projektu e-PUAP2 w piśmie z 11 czerwca 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 137-142)

Według wyjaśnień Dyrektora CPI, zakres zadań oraz zasady współpracy pomiędzy CPI a Policją w ramach wdrożenia projektu informatycznego EMP oraz e-posterunek, były wypracowane drogą korespondencji oraz podczas spotkań roboczych i w posiadanej dokumentacji brak jest potwierdzenia występowania przez te jednostki z inicjatywą wprowadzania zmian w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 123, 127-128)

CPI przeprowadziło dwa postępowania przetargowe na wytworzenie oraz na rozbudowę aplikacji e-posterunek, w wyniku których zawarto umowę:

- nr 2009/CPI/40/NETLINE z 5 czerwca 2009 r. z NetLine Group Sp. z o.o. i WASCO S.A. na wykonanie i dostarczenie specjalistycznej aplikacji informatycznej zapewniającej elektroniczną obsługę dokumentacji procesowej w ramach usługi e-posterunek udostępnianej na platformie e-PUAP, o wartości 298,9 tys. zł;
- nr 2011/CPI/31/ENIGMA z 15 kwietnia 2011 r. z ENIGMA Systemy Ochrony Informacji Sp. z o.o. na rozbudowę funkcjonalności aplikacji e-posterunek w obszarze Ruchu Drogowego, dla potrzeb usług świadczonych za pośrednictwem portalu ePUAP, o wartości 1.995,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 130-132)

Według wyjaśnień Dyrektora CPI, różnica między kwotą za jaką wytworzono aplikację a jej rozbudową, wynikała z faktu, iż rozbudowa aplikacji wymagała uzupełnienia jej o nowe funkcjonalności, wymagające znacznych prac analityczno-programistycznych z jednoczesnym zapewnieniem kompatybilności z funkcjami aplikacji pierwotnej i usługami systemów zewnętrznych. Wynikało to m.in. z zamówienia pakietu prac w ramach asysty technicznej, wystawienia interfejsów do systemów zewnętrznych (co wymagało uwzględnienia dodatkowych i czasochłonnych prac związanych z testami integracyjnymi) oraz integracji z tymi systemami, implementacji obsługi szkicu sytuacyjnego, zapewnienia kompatybilności z oprogramowaniem PLAN oraz z narzędziami przeznaczonymi do wykonywania symulacji zdarzeń drogowych, zapewnienia dodatkowego mechanizmu synchronizacji słowników, a także większego pakietu szkoleń.

(dowód: akta kontroli str. 191, 199)

Na realizację ww. zadań w CPI do 1 grudnia 2012 r. wydatkowano łącznie 2.103,9 tys. zł (w tym na wytworzenie aplikacji 218,8 tys. zł⁶ i na jej rozbudowę - 1.885,1 tys. zł⁷). Sfinansowano je w ramach projektu e-PUAP2, ze środków PO IG, na podstawie umowy o dofinansowanie z 3 czerwca 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 132, 134, 136, 148-158)

2.1. Oryginały dokumentacji dotyczącej realizacji umowy nr 2009/CPI/40/NETLINE z 5 czerwca 2009 r. zawartej przez CPI z NetLine Group Sp. z o.o. i WASCO S.A. wraz z teczką projektu Elektroniczny Moduł Procesowy, zostały w dniu 25 sierpnia 2010 r. zabezpieczone przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w ramach prowadzonego przez ten podmiot postępowania. W związku z powyższym realizacja ww. umowy nie mogła zostać objęta badaniem w ramach niniejszej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 126, 143-146)

2.2. W przypadku realizacji umowy nr 2011/CPI/31/ENIGMA z 15 kwietnia 2011 r. z ENIGMA Systemy Ochrony Informacji Sp. z o.o. na rozbudowę funkcjonalności aplikacji e-posterunek w obszarze Ruchu Drogowego, dla potrzeb usług świadczonych za pośrednictwem portalu e-PUAP, ustalono iż:

- opis przedmiotu ww. zamówienia został przygotowany w KGP;
- w trakcie prac związanych z realizacją umowy, w dniu 13 maja 2011 r. wykonawca zwrócił się do Policji o ograniczenie zgłaszanych błędów w ramach gwarancji umowy realizowanej przez Spółki NetLine i WASCO, gdyż wprowadzane tam modyfikacje mogły znacząco wpływać na rozbudowę i funkcjonalności aplikacji rozbudowanej w obszarze ruchu drogowego;
- w trakcie prac związanych z realizacją umowy Policja zgłosiła kilkadziesiąt funkcji, które uważano za niezbędne do prawidłowego funkcjonowania aplikacji i które nie zostały uwzględnione w Opisie Przedmiotu Zamówienia. Część z tych funkcji determinowała pracę oraz wpływała na wydajność aplikacji. Były to m.in. kwestie dotyczące: funkcji auto - zapisu, autokorekty z zaznaczeniem błędów w treści dokumentów, formatowania adresów, zmiany interfejsu użytkownika, pozwalające na pracę aplikacji w mniejszych rozdzielczościach, funkcji wykonania kopii bezpieczeństwa danych wprowadzonych do aplikacji (backup), funkcji odtwarzania danych z wykonanej wcześniej kopii bezpieczeństwa do aplikacji, przyspieszenie działania aplikacji w szczególności procesu uruchamiania aplikacji i tworzenia nowej sprawy. Wymienione powyżej funkcje oraz 10 innych uwag Policji, wykonawca w piśmie z 6 czerwca 2011 r. zobowiązał się wykonać nieodpłatnie.
- podczas opiniowania dokumentu przygotowanego przez wykonawcę *Analizy i projektu technicznego* Policja zgłosiła konieczność m.in.: uwzględnienia w aplikacji druków ścisłego zachowania, uwzględnienia druków pouczeń, dodania nowych dokumentów do zrealizowania w systemie, zmian w terminach generowanych przez dokumenty, zmian w zakresie funkcjonalności szkicu miejsca wypadku (szkic sytuacyjny), modyfikacji kartoteki osób (dodanie do kartoteki osób dany związanych z posiadaniem prawem jazdy), czy zmiany w powiązaniach dokumentów, o co według wyjaśnień Dyrektora CPI, KGP nie wnioskowała na etapie przygotowania Opisu Przedmiotu Zamówienia.
- zgodnie z postanowieniami umowy: wytworzono wymaganą dokumentację m.in. dotyczącą projektu technicznego (I etap umowy), dostarczono oprogramowanie, które następnie testowano i uruchomiono po pozytywnym wyniku testów (II etap

⁶ Kwota określona w umowie (298,9 tys. zł) pomniejszona o kwotę kar umownych (80,1 tys. zł).

⁷ Kwota nie obejmuje wartości usług asysty technicznej (110,7 tys. zł) polegającej na wykonaniu, na zamówienie CPI, modyfikacji w dostarczonym oprogramowaniu, z uwagi na brak zlecenia ich wykonania przez KGP. W umowie przewidziano ich realizację do 16 grudnia 2013 r. lub do wyczerpania 1.500 roboczogodzin przed tą datą.

umowy) oraz wytworzono dokumentację użytkową i przeprowadzono szkolenia dla dwóch administratorów i 18 instruktorów w Policji;

- pierwotnie określony termin odbioru rozbudowanej aplikacji, w trakcie realizacji umowy został dwukrotnie zmieniony, aneksem z dnia 15 czerwca 2011 r. i 3 listopada 2011 r. w związku z czym planowany (na 15 października 2011 r.) okres jej realizacji uległ wydłużeniu do 9 lutego 2012 r., tj. o blisko cztery miesiące. Pierwsza ww. zmiana nastąpiła w związku z niedotrzymaniem przez KGP daty przekazania wykonawcy zamówienia dokładnej specyfikacji interfejsów komunikacyjnych, co uniemożliwiło sporządzenie w planowanym terminie projektu technicznego na rozbudowę aplikacji. W przypadku drugiej zmiany, wynikało to ze zmiany obowiązujących przepisów (w wyniku której zmianie uległy stosowane do tej pory w obrębie ruchu drogowego formularze) oraz nieprzekazania przez KGP interfejsów komunikacyjnych, w związku z czym brak było możliwości weryfikacji niektórych założeń przyjętych w projekcie, sprawdzenia poprawności działania zastosowanych mechanizmów dla różnych scenariuszy działania, jak również wykonania testów poszczególnych protokołów, gwarantujących prawidłowe działanie aplikacji;
- odbiór wszystkich wymienionych w umowie produktów został dokonany zgodnie ze zmienionymi terminami, na podstawie protokołów odbioru podpisanych przez upoważnionych pracowników CPI i KGP, poza odbiorem w dniu 12 sierpnia 2011 r. pierwszego etapu umowy, który podpisali wyłącznie pracownicy CPI. Według wyjaśnień Dyrektora CPI, wynikało to z okresu urlopowego i niedostępności wyznaczonych pracowników KGP w dniu podpisania protokołu. Przedstawiciele KGP przed tą datą dokonali przeglądu produktów tego etapu i zgłosili do niego uwagi w e-mailach. Protokół odbioru końcowego został podpisany przez przedstawicieli CPI i KGP w dniu 9 lutego 2012 r.;
- zakupione oprogramowanie (wraz z dokumentacją użytkową, kodami źródłowymi, oprogramowaniem pomocniczym i repozytorium) zostało przekazane przez CPI do Biura Łączności i Informatyki (BŁiI) KGP w dniu 19 kwietnia 2012 r., na podstawie protokołu zdawczo - odbiorczego, zgodnie z umową nr 2012/CPI/28/KGP z dnia 17 kwietnia 2012 r. zawartą między CPI a BŁiI KGP w sprawie użyczenia tej aplikacji. Działania w sprawie zawarcia ww. umowy zainicjowano w CPI po podpisaniu protokołu odbioru końcowego;
- wykonawca wywiązywał się ze zobowiązań w zakresie świadczenia usług gwarancyjnych, w wyniku których usuwane są problemy zgłaszane przez KGP w działaniu aplikacji. Według wyjaśnień Dyrektora CPI, obecnie obowiązująca wersja aplikacji - przekazana Policji 21 listopada 2012 r. - jest oznaczona nr 2.0.8. Zgłaszane błędy (35 w tym siedem nieuwzględnionych) dotyczyły wystąpienia przypadków powodujących zamknięcie aplikacji.

(dowód: akta kontroli str. 147-158, 192-196, 199-208)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przekazanie produktów wytworzonych w ramach rozbudowy aplikacji w obszarze Ruchu Drogowego dokonano po upływie ok. 2 miesięcy od odbioru ww. prac od wykonawcy, co NIK ocenia jako nierzetelne. Odbiór końcowy tych produktów został dokonany 9 lutego 2012 r. O ich przekazanie KGP zwracało się do CPI w piśmie z 23 lutego 2012 r. W piśmie z 29 lutego 2012 r. CPI poinformowało KGP, iż przekazanie oprogramowania wymaga sporządzenia właściwej umowy, na mocy której Policja uzyska prawa do jej użytkowania. Według wyjaśnień Dyrektora CPI, podjęcie prac nad przedmiotową umową przewidziano po końcowym odbiorze systemu, ponieważ CPI chciało mieć

pewność dotyczącą ostatecznego kształtu produktu. Umowę taką podpisano 17 kwietnia 2012 r., a produkty przekazano na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego 19 kwietnia 2012 r. Powyższe skutkowało zwłoką, uniemożliwiającą wdrożenie aplikacji do eksploatacji jak również upływem czasu, który mógłby zostać wykorzystany na zapoznanie się użytkowników z aplikacją, zgłoszenie ewentualnych uwag i sugestii, jak również zadysponowanie zagwarantowanych w gwarancji roboczogodzin na dalsze prace rozwojowe. Pierwsze takie uwagi KGP zgłosiła 26 kwietnia 2012 r. Za powyższe odpowiedzialny jest Kierownik Projektu w CPI Pan Igor Bednarski, do zakresu obowiązków którego m.in. należało planowanie i organizacja odbiorów produktów, czy bieżące rozwiązywanie zagadnień projektowych oraz ich terminowe przekazywanie na właściwy poziom decyzyjny.

(dowód: akta kontroli str. 3, 159-177, 194-195, 206, 211-237)

2. CPI nierzetelnie realizowało zadania w zakresie przekazania pełnych praw autorskich do kodów źródłowych i wynikowych dotyczących aplikacji e-posterunek na rzecz KGP. Na podjęcie działań w tym zakresie CPI wskazywało w korespondencji prowadzonej z KGP od maja 2012 r. W związku z monitami w tej sprawie KGP przedstawianymi w piśmie z 13 czerwca i 26 lipca 2012 r., CPI w piśmie z 22 sierpnia 2012 r. wskazało, iż podjęto działania zmierzające do przekazania KGP praw do oprogramowania i kodów źródłowych do całości specjalistycznej aplikacji e-posterunek, zarówno w części wykonanej w ramach umowy ze spółkami NetLine i WASKO z 5 czerwca 2009 r., jak i w części rozbudowanej w obszarze obsługi Ruchu Drogowego w ramach umowy ze spółką ENIGMA z 15 kwietnia 2011 r. Podano w nim również, iż CPI wystąpiło do Ministra Administracji i Cyfryzacji w ramach realizacji projektu elektronicznego e-PUAP2 z prośbą o wyrażenie zgody na przekazanie KGP wszelkich produktów i praw wynikających z umów zawartych z firmami NetLine i WASKO oraz ENIGMA, podczas gdy faktycznie prośbę w tym zakresie CPI przekazało do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w piśmie z 2 października 2012 r., załączając do niego projekt pełnomocnictwa dla Dyrektora CPI, upoważniającego do przekazania tych produktów do KGP. Do 6 grudnia 2012 r. CPI nie otrzymało stanowiska w tej sprawie. Powyższe uniemożliwia dostosowanie aplikacji e-posterunek do zmian oczekiwanych przez Policję oraz jej pełne wdrożenie. Odpowiedzialnym w tym zakresie jest Dyrektor CPI Pani Agnieszka Boboli, która wskazała, iż późne wystąpienie w tej sprawie do ww. Ministerstwa wynika z błędnego obsłużenia elektronicznego systemu obiegu dokumentów w CPI.

(dowód: akta kontroli str. 3, 178-189, 195, 207-208, 211-231)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK CPI wywiązało się z powierzonych mu zadań w zakresie realizacji projektu e-posterunek, dotyczących wykonania przedmiotowej aplikacji i jej rozbudowy o dodatkowe funkcjonalności. Należy jednak zaznaczyć, że sposób realizacji zadania dotyczącego wykonania pierwszej wersji ww. aplikacji nie może być poddany ocenie, z uwagi na brak w CPI dokumentacji w tym zakresie. Rzetelność działań realizowanych w związku z rozbudową aplikacji, NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, dotyczących zwłoki w przekazaniu wytworzonych produktów do KGP i opóźnień w działaniach związanych z przekazaniem praw majątkowych do projektu e-posterunek dla KGP. Należy również podkreślić, iż z uwagi na wzajemne zależności występujące między obu ww. przedsięwzięciami, wydanie rzetelnej oceny wymagało by ich porównania.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli⁸, wnosi o:

1. Podjęcie, we współpracy z KGP, działań mających na celu minimalizację ryzyka niewykorzystania przyznanego dofinansowania ze środków z funduszy strukturalnych m.in. na uruchomienie pełnej funkcjonalności SWD Policji.
2. Przestrzeganie postanowień określonych w Porozumieniu w sprawie współpracy przy budowie SIPR oraz uruchomienia pełnej funkcjonalności SWD Policji, a w przypadku zaistnienia konieczności zmian jego postanowień, dokonywanie ich niezwłocznie w formie pisemnej, zgodnie z postanowieniami § 8 Porozumienia.
3. Podjęcie skutecznych działań mających na celu przekazania pełnych praw autorskich do kodów źródłowych i wynikowych dotyczących aplikacji e-posterunek wytworzonej na rzecz KGP.
4. Wprowadzenie rozwiązań zapobiegających wystąpieniu przypadków opóźnień w przekazywaniu Użytkownikom Końcowym produktów wytworzonych przez CPI.

⁸ 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 dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego 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 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 21 grudnia 2012 r.

Kontroler
Dariusz Talarek
doradca ekonomiczny

Dariusz Talarek
.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

p.o. Dyrektora
Marek Bieńkowski

Marek Bieńkowski
.....
podpis