



**Pani**

**Renata Czyżak**

**Zastępca Dyrektora Departamentu**

**Porządku Publicznego MSW**

Egz. Nr.....

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym, ujętej w *Planie kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na rok 2014*, na temat: *Prawidłowość realizacji przez Komendanta Głównego Policji Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji<sup>1</sup> oraz prawidłowość sprawowania nadzoru nad całością Programu przez Ministra Spraw Wewnętrznych realizowanego poprzez Zespół ds. programu standaryzacji komend i komisariatów Policji<sup>2</sup>*, w terminie od dnia 12 maja 2014 r. do dnia 14 lipca 2014 r. w Departamencie Nadzoru MSW<sup>3</sup> z siedzibą przy ul. Batorego 5 w Warszawie.

Po zapoznaniu się z zastrzeżeniami zgłoszonymi przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Porządku Publicznego MSW Panią Renatę Czyżak w piśmie z dnia 29 sierpnia 2014 r. (znak DPP-A-091-1/2014) oraz po dokonaniu ponownej analizy ustaleń kontroli, na podstawie § 30 ust. 2 pkt 2 zarządzenia Nr 43 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 18 maja 2012 r. w *sprawie zasad i trybu przeprowadzania kontroli w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych<sup>4</sup>*, uwzględniam w części zastrzeżenia, opisane w pkt 2 na str. 6-11 oraz w pkt 26 na str. 23-24 ww. pisma DPP MSW.

Ponadto, oddałam w całości pozostałe zastrzeżenia zawarte w ww. piśmie Zastępcy Dyrektora Departamentu Porządku Publicznego MSW, które mają jedynie charakter dodatkowych wyjaśnień niewnoszących nowych elementów do ustaleń kontroli.

<sup>1</sup> Zwanego dalej także *Programem* lub *Programem Standaryzacji*.

<sup>2</sup> W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych przedmiotowa kontrola została zrealizowana w części dotyczącej prawidłowości sprawowania przez Ministra Spraw Wewnętrznych nadzoru, realizowanego poprzez Zespół ds. programu standaryzacji komend i komisariatów Policji, nad całością *Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji*.

<sup>3</sup> Zwanym dalej również DN MSW lub podmiotem kontrolowanym. W dniu 30 maja 2014 r. Minister Spraw Wewnętrznych podpisał zarządzenie Nr 18 (zmieniające zarządzenie w *sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych*), na mocy którego dostosowano komórki organizacyjne i ich zadania do zmian w strukturze organizacyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, wprowadzonych zarządzeniem Nr 30 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 maja 2014 r., dotyczącym zmiany statutu MSW. Zadania DN MSW przejął Departament Porządku Publicznego MSW (zwany dalej również DPP MSW).

<sup>4</sup> Zwanego dalej zarządzeniem Nr 43 Dyrektora Generalnego MSW. Ocena działalności jednostki kontrolowanej została dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu kryteriów kontroli, takich jak: legalność, gospodarność, celowość oraz rzetelność.

Należy przy tym wskazać, że uwzględnienie części zastrzeżeń ma na celu doprecyzowanie treści wystąpienia pokontrolnego poprzez zmianę treści niektórych jego zapisów<sup>5</sup>, a wprowadzone w związku z zastrzeżeniami zmiany nie mają wpływu na końcową ocenę.

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone na podstawie przepisów zarządzenia Nr 43 Dyrektora Generalnego MSW przez zespół kontrolerów MSW w składzie:

kierownik zespołu kontrolnego - Barbara Góra, radca ministra w Departamencie Kontroli, Skarg i Wniosków MSW, na podstawie upoważnienia Nr 61/2014 z dnia 9 maja 2014 r.,

członkowie zespołu kontrolnego - Małgorzata Piotrak, radca ministra w Departamencie Kontroli, Skarg i Wniosków MSW, na podstawie upoważnienia Nr 73/2014 z dnia 6 czerwca 2014 r.,

- Helena Podgórska, główny specjalista w Departamencie Kontroli, Skarg i Wniosków MSW, na podstawie upoważnienia Nr 74/2014 z dnia 6 czerwca 2014 r.,

- Marcin Skarżyński, główny specjalista w Departamencie Kontroli, Skarg i Wniosków MSW, na podstawie upoważnienia Nr 62/2014 z dnia 9 maja 2014 r.

Zakres kontroli obejmował następujące zagadnienia:

1. Prawdliwość organizacji i dokumentowania pracy *Zespołu do spraw Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji*<sup>6</sup>.
2. Opracowanie *Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji* oraz realizacja przez *Zespół do spraw Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji* działań określonych w *Programie*.
3. Prawdliwość wykonywania przez *Zespół do spraw Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji* działań nadzorczych nad realizacją przez Policję *Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji*.

*Program* przewidziany został do realizacji w latach 2013 – 2015. W toku kontroli dokonano oceny sprawowania nadzoru przez *Zespół do spraw Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji* nad realizacją *Programu* przez Policję i poddano sprawdzeniu, czy w okresie od października 2012 r. do maja

---

<sup>5</sup> Zastrzeżenia zgłoszone do ustaleń dotyczących zawartości sprawozdań zasługują na częściowe uwzględnienie w taki sposób, że na str. 21 projektu wystąpienia pokontrolnego (trzeci akapit, ostatnie zdanie) **w miejsce stwierdzenia** (cyt.) „Analiza przedkładanych sprawozdań nie potwierdziła również dołączania do nich przewidzianej w *Programie* kwartalnej dokumentacji fotograficznej” **zostanie wpisane następujące ustalenie** „Analiza przedłożonych sprawozdań potwierdziła, iż wymagana *Programem* dokumentacja fotograficzna nie była kompletna”. **Ponadto zostanie zmieniona** treść projektu wystąpienia: na stronie 28, akapit 3, ostatnie zdanie **w brzmieniu**: „W tym celu we wrześniu 2013 r. dodano do sprawozdań miesięcznych kolejny formularz, specyfikujący w odniesieniu do każdego zadania, które z wymaganych *Księżką Standaryzacji* i *Księżką Znaku* elementy, w zależności od wariantu inwestycji, będą spełnione.” **otrzyma brzmienie**: „W tym celu we wrześniu 2013 r. dodano do sprawozdań miesięcznych kolejny formularz, wskazujący, w odniesieniu do każdego zadania, które z wymaganych *Księżką Standaryzacji* i *Księżką Znaku* elementów, w zależności od wariantu inwestycji, będą spełnione, pozwalając w ten sposób Zespołowi na bieżącą weryfikację”. **Dodatkowo** na str. 30, akapit 1 projektu wystąpienia, ostatnie zdanie **zostanie wykreślone a w to miejsce zostanie wpisane następujące ustalenie** : „Poza powyższymi działaniami związanymi z nadzorem nad prawidłowością stosowania rozwiązań standaryzacyjnych ustalono, iż członkowie Zespołu uczestniczyli w uroczystościach otwarcia komend i komisariatów oraz w wyjazdach do poszczególnych garnizonów, co pozwalało ocenić stan wdrożenia rozwiązań standaryzacyjnych osobiście na miejscu.”

<sup>6</sup> Zwanego też Zespołem.

2014 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych<sup>7</sup> podjęto wszelkie niezbędne działania do uruchomienia *Programu*, określono i wypracowano zasady sprawowania nadzoru nad jego wykonaniem przez Komendanta Głównego Policji oraz czy w sposób rzetelny, prawidłowy i celowy sprawowano nadzór.

Kontrolą został objęty okres od dnia 23 października 2012 r. do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych, tj. do dnia 12 maja 2014 r.

Celem kontroli była ocena, czy zadania dotyczące przygotowania *Programu* oraz sprawowanie nadzoru nad działaniami Policji przy jego realizacji wykonywane były przez *Zespół do spraw Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji* w sposób prawidłowy z uwzględnieniem zasad legalności, rzetelności, celowości i gospodarności oraz czy działania te umożliwią osiągnięcie założonego celu głównego oraz celów szczegółowych *Programu*, w ramach posiadanych środków, zgodnie z obowiązującym prawem.

Sprawowanie nadzoru nad całością *Programu* przez Ministra Spraw Wewnętrznych, realizowanego poprzez Zespół ds. programu standaryzacji komend i komisariatów Policji, oceniono pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Formułując powyższą ocenę ogólną wzięto pod uwagę fakt, że realizacja *Programu Standaryzacji* postępuje w sposób dający racjonalne zapewnienie, iż zostaną osiągnięte cele dotyczące polepszenia warunków obsługi obywateli i systematycznie będzie wzrastać liczba komend i komisariatów Policji o ujednoliconym standardzie oraz wpłynie na poprawę warunków pracy policjantów.

Istotny wpływ na zarządzanie *Programem* miało przede wszystkim podejście projektowe przyjęte przez Zespół, które obejmowało m.in. takie aspekty jak planowanie, monitorowanie i nadzorowanie postępu prac, koordynację i integrację realizowanych zadań, zarządzanie ryzykiem oraz poprawienie komunikacji pomiędzy Ministerstwem Spraw Wewnętrznych a Komendą Główną Policji<sup>8</sup>. Ważnym podkreślenia jest wprowadzenie szczegółowej dokumentacji zarządczej, formalnie określającej tryb pracy Zespołu i podział zadań między członkami Zespołu.

Ponadto, przeprowadzone czynności kontrolne pozwalają na stwierdzenie, że proces opracowywania *Programu* oraz realizacja przez Zespół działań określonych w *Programie*, w tym zlecenie przez Zespół budowy aplikacji elektronicznej, ma umożliwić Zespołowi efektywne i skuteczne podejmowanie działań oraz ulepszenie procesów monitorowania i oceny wykonywanych zadań, jak też zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia określonych celów. Strategicznym działaniem było również zlecenie przez Zespół przeprowadzenia badania o charakterze konsultacji społecznych, z którego wnioski i rekomendacje, poza uzyskaniem opinii o stanie komend i komisariatów Policji, posłużyły Zespołowi do opracowania wytycznych dla architektów przystępujących do konkursu studialnego na opracowanie modelu funkcjonalno-przestrzennego komend Policji. Jednocześnie, standaryzacja budynków Policji uwzględnionych do realizacji w *Programie*, została osiągnięta, na tym etapie *Programu*, poprzez przeprowadzenie konkursu na logo i elementy identyfikacji wizualnej komend i komisariatów Policji, którego wynik uwzględniały oczekiwania społeczne i który był zgodny z oczekiwaniami wyznaczonymi w *Programie*.

---

<sup>7</sup> Zwany dalej także MSW lub Ministerstwem.

<sup>8</sup> Zwaną także KGP.

W toku kontroli potwierdzono w szczególności, że Zespół dokonał wyboru zadań inwestycyjnych i remontowych, na realizację których zabezpieczone zostały środki finansowe. Ponadto, ustalenia kontroli wskazują, że nadzór nad wykonaniem *Programu* był na bieżąco prowadzony w oparciu o postanowienia wynikające z zarządzenia Nr 66 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 października 2012 r. w sprawie *Zespołu do spraw Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji*<sup>9</sup>, oraz wytyczne określone w *Programie*.

Pomimo powyższego, stwierdzono także, że w trakcie realizacji przez Zespół zadań dotyczących przygotowania *Programu* oraz nadzoru nad działaniami Policji przy jego realizacji wystąpiły nieprawidłowości i uchybienia<sup>10</sup>, które wymagają podjęcia działań naprawczych.

Przedstawiona ocena wynika z dokonanych w toku kontroli, następujących ustaleń.

### **1. Prawidłowość organizacji i dokumentowania pracy Zespołu do spraw Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji.**

Na podstawie art. 7 ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>11</sup> Minister Spraw Wewnętrznych Pan Jacek Cichocki zarządzeniem MSW Nr 66 powołał Zespół do spraw Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji. Powołanie Zespołu miało na celu opracowanie i wdrożenie Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji i sprawowanie nadzoru nad jego realizacją, z uwzględnieniem zasad legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.

<sup>9</sup> Zwanego też dalej zarządzeniem MSW Nr 66.

<sup>10</sup> Stwierdzone nieprawidłowości:

- nieokreślenie przez Zespół precyzyjnych zasad sprawowania nadzoru, co było niezgodne z postanowieniami § 2 i § 3 zarządzenia MSW Nr 66 oraz ustaleniami przyjętymi na pierwszym posiedzeniu Zespołu w dniu 29 października 2012 r.,
- nieokreślenie skutecznego sposobu weryfikowania rzetelności informacji zawartych w sprawozdaniach oraz nieegzekwowanie przez Zespół przewidzianych Programem wymagań, które powinny spełniać propozycje KGP do list priorytetów inwestycyjnych i remontowych.
- niesporządzenie przez pierwszy rok funkcjonowania Zespołu dokumentacji zarządczej.

Stwierdzone uchybienia:

- nieegzekwowanie przez Zespół terminowego przekazywania sprawozdań przez Komendanta Głównego Policji,
- nieegzekwowanie przez Zespół pełnej, wymaganej Programem zawartości sprawozdań,
- nieterminowe przedkładanie Ministrowi Spraw Wewnętrznych przez przewodniczącego Zespołu informacji o stanie realizacji Programu, co stanowi naruszenie dyspozycji § 10 ust. 1 zarządzenia MSW Nr 66,
- niesporządzenie list zadań inwestycyjnych i remontowych realizowanych w ramach Programu w formie jednego, sukcesywnie uzupełnianego dokumentu, zawierającego komplet informacji zawartych w Programie oraz uwidaczniającego historię zmian,
- nierzetelność dokumentowania posiedzeń Zespołu (w tym: brak zatwierdzenia protokołu z posiedzenia Zespołu w dniu 14 stycznia 2013 r. przez przewodniczącego Zespołu; niezatwierdzenie protokołów z posiedzeń Zespołu w dniach 12 i 29 kwietnia 2013 r. przez przewodniczącego Zespołu określonego w zarządzeniu MSW Nr 66; nieposiadanie dokumentacji na potwierdzenie upoważnień dla pracowników MSW uczestniczących w dwóch posiedzeniach Zespołu w zastępstwie członków Zespołu; nieposiadanie dokumentacji na potwierdzenie działań podejmowanych w następstwie zgłaszanych - na czterech protokołach z posiedzeń Zespołu w zakresie - zgłaszanych zastrzeżeń przez dyrektora BAF MSW), jak i nieterminowe dokonanie zmian zarządzenia MSW Nr 66 w zakresie składu osobowego (odnośnie do dwóch posiedzeń Zespołu w dniach 12 i 29 kwietnia 2013 r.) oraz nieprzestrzeżenie przez Zespół w pełni zasad i trybu pracy przyjętych na posiedzeniu w dniu 8 października 2013 r.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 392 z późn. zm. Zgodnie z art. 7 ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów członek Rady Ministrów, realizując politykę ustaloną przez Radę Ministrów, w szczególności: po zawiadomieniu Prezesa Rady Ministrów powołuje rady i zespoły, jako organy pomocnicze w sprawach należących do zakresu jego działania.

Głównym celem<sup>12</sup> *Programu* jest dążenie do systematycznej poprawy jakości obsługi obywateli, w tym zwiększania komfortu osób pokrzywdzonych oraz zapewnienie godziwych warunków pracy funkcjonariuszom i pracownikom Policji. Cele *Programu* mają zostać osiągnięte poprzez wdrożenie nowoczesnych rozwiązań, które są możliwe do zastosowania w nowo budowanych, a także w miarę możliwości, w remontowanych obiektach służbowych Policji. *Program* zakłada również, że dzięki przyjętym rozwiązaniom komendy powiatowe, miejskie i rejonowe oraz komisariaty Policji uzyskają jednolity standard techniczny.

W badanym okresie w skład Zespołu wchodził: przewodniczący Zespołu – Podsekretarz Stanu w MSW lub Dyrektor Generalny MSW (przez ok. dwa miesiące), członkowie Zespołu – kierownicy następujących komórek organizacyjnych MSW: DN MSW (dyrektor lub zastępca dyrektora), DB MSW (dyrektor), DP MSW (dyrektor lub zastępca dyrektora), BAF MSW (dyrektor lub zastępca dyrektora), sekretarz Zespołu (naczelnik w DN MSW lub radca ministra w DN MSW) oraz Dyrektor Generalny MSW i doradca w Gabinetie Politycznym Ministra w MSW. *Zarządzenie MSW Nr 66* z dnia 23 października 2012 r. w sprawie Zespołu do spraw *Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji* zmieniane było pięciokrotnie<sup>13</sup>: wszystkie zmiany wynikały z konieczności uaktualnienia składu osobowego Zespołu ze względu na zmiany kadrowe, w tym zmiany w kierownictwie resortu. Wymienione zmiany w przepisach dokonywane były, poza jednym wyjątkiem (dotyczącym 2 posiedzeń w dniach 12 i 29 kwietnia 2013 r.), niezwłocznie. Odpowiednio wcześniej nie nastąpiła zmiana powyższego zarządzenia (brak zmiany opisany został w dalszej części tego dokumentu), co uznano za uchybienie.

Obsługę merytoryczną Zespołu (zgodnie z § 4 ust. 1 *zarządzenia MSW Nr 66*) zapewniały następujące komórki organizacyjne MSW: DN MSW, DB MSW, DP MSW, BAF MSW, a także KGP. Natomiast obsługę organizacyjno-techniczną Zespołu (na podstawie § 4 ust. 2 *zarządzenia MSW Nr 66*) zapewniał DN MSW.

W początkowym okresie tryb pracy Zespołu wynikał bezpośrednio z przepisów *zarządzenia MSW Nr 66*. Przewodniczący Zespołu decydował bezpośrednio o podziale zadań pomiędzy poszczególnych członków Zespołu. O zakresie spraw będących przedmiotem prac poszczególnych członków decydował obszar kompetencji i uprawnień komórek organizacyjnych wykonujących obsługę merytoryczną oraz organizacyjno-techniczną Zespołu. Nie stwierdzono sytuacji, które uniemożliwiałyby sprawne i efektywne funkcjonowanie Zespołu w tym okresie, niemniej jednak opracowanie i wdrożenie dokumentacji zarządczej dopiero po roku od momentu powołania Zespołu uznano za nieprawidłowość. Wprowadzenie dokumentacji zarządczej było wymagane dyspozycją § 7 ust. 1 *zarządzenia MSW Nr 66*. Szczegółowy opis tworzenia dokumentacji zarządczej opisano w trzeciej części niniejszego dokumentu.

Tryb pracy Zespołu i podział zadań pomiędzy członków Zespołu, opracowane na podstawie rekomendacji przedstawionych Zespołowi przez Departament Strategii i Analiz MSW (DSiA MSW) w dniu 29 kwietnia

---

<sup>12</sup> Głównym celem *Programu* jest poprawa jakości obsługi obywateli w komendach i komisariatach Policji przy równoczesnym wyrównywaniu i polepszaniu, na terenie całego kraju, warunków pracy funkcjonariuszy i pracowników Policji. Chodzi o uzyskanie optymalnego stopnia ujednoczenia infrastruktury budowlanej komend i komisariatów Policji przy jednoczesnej poprawie stanu technicznego. Celami szczegółowymi są: zapewnienie wysokiej jakości warunków obsługi obywateli poprzez poprawę stanu technicznego budynków, usuwanie barier w dostępie do komend i komisariatów, poprawa warunków pracy funkcjonariuszy, ujednoczenie wizerunku komend i komisariatów w celu ułatwienia identyfikacji oraz ze względów estetycznych.

<sup>13</sup> Zarządzeniem Nr 26 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 lutego 2013 r., zarządzeniem Nr 36 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 lutego 2013 r., zarządzeniem Nr 41 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 kwietnia 2013 r., zarządzeniem Nr 58 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 października 2013 r. oraz zarządzeniem Nr 8 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 17 marca 2014 r.



2013 r., zostały ostatecznie określone na posiedzeniu Zespołu w dniu 8 października 2013 r. Zespół przyjął wówczas dokumentację zarządczą obejmującą m.in. *Plan komunikacji zewnętrznej Zespołu (...)*, *Podział odpowiedzialności w pracach Zespołu (...)* oraz *Procedurę przebiegu posiedzenia Zespołu (...)*. Po dniu 8 października 2013 r. nie wszystkie zasady określające tryb pracy Zespołu były stosowane i przestrzegane przez Zespół. W szczególności:

- materiały na posiedzenia były przygotowywane i rozsyłane do członków Zespołu z mniejszym wyprzedzeniem niż jest to określone w *Podziale odpowiedzialności w pracach Zespołu*<sup>14</sup>,
- *Plan komunikacji zewnętrznej Zespołu* był realizowany w węższym, niż zostało to określone w wymienionym *Planie*, zakresie dotyczącym komunikacji z KGP, która pośredniczyła w przekazywaniu informacji z i do komend oraz w zakresie umieszczania informacji na serwisach internetowych, administrowanych przez MSW (strona podmiotowa MSW oraz witryna MojaKomenda.pl)<sup>15</sup>,
- *Procedura przebiegu posiedzenia Zespołu* stosowana była w niepełnym zakresie<sup>16</sup>.

W ocenie kierownika podmiotu kontrolowanego niestosowanie przez Zespół wszystkich zasad określających tryb pracy Zespołu nie utrudniało przebiegu prac Zespołu. Jednocześnie stwierdzono, że niewypełnianie ww. zasad nie wpływało negatywnie na sprawny i efektywny przebieg prac Zespołu w zakresie merytorycznym i organizacyjnym. Mając powyższe na uwadze, nieprzestrzeganie przez Zespół przyjętych zasad i trybu pracy uznano za uchybienie w zakresie rzetelności realizacji postanowień dotyczących zasad i trybu pracy Zespołu, obowiązujących od dnia 8 października 2013 r.

W okresie objętym kontrolą w posiedzeniach i pracach Zespołu, w imieniu członków Zespołu, brały udział inne osoby (na podstawie § 1 ust. 3 *zarządzenia MSW Nr 66*)<sup>17</sup>. Z protokołów z posiedzeń Zespołu (zatwierdzonych przez przewodniczącego Zespołu) wynika, że pracownicy MSW uczestniczyli w posiedzeniu w zastępstwie członków Zespołu. Podmiot kontrolowany nie posiadał dokumentacji na potwierdzenie upoważnień dla innych osób. Nieposiadanie przez podmiot kontrolowany upoważnień dla ww. osób uznano za uchybienie w zakresie rzetelności dokumentowania posiedzeń Zespołu. W toku kontroli nie ustalono, aby braki upoważnień miały negatywne skutki dla realizacji *Programu*.

<sup>14</sup> Zgodnie z wyjaśnieniami – ze względu na konieczność weryfikowania i aktualizowania na bieżąco danych uzyskiwanych od KGP.

<sup>15</sup> Jak wynika z wyjaśnień kierownika podmiotu kontrolowanego w ramach *Planu komunikacji zewnętrznej Zespołu* zogniskowano działania wokół komunikacji z KGP oraz w zakresie generowania i umieszczania informacji w serwisach internetowych ze względu na zakres działalności DKS MSW (BKS MSW), który aktywnie uczestniczył w modelowaniu komunikacji zewnętrznej związanej z *Programem*, stanowiącym priorytetowe działanie MSW.

<sup>16</sup> Z udzielonych przez kierownika podmiotu kontrolowanego wyjaśnień wynika, że podczas przedstawiania aktualnego stanu realizacji *Programu* na posiedzeniach Zespołu (punkt 4.2 *Procedury przebiegu posiedzenia Zespołu*) ze względu na znikomą rzeczywistą wartość dla procesu decyzyjnego Zespołu nie podawano stopnia spełnienia mierników *Programu* dotyczących liczby obywateli, funkcjonariuszy i pracowników Policji objętych *Programem* oraz środków finansowych w przeliczeniu na jednego funkcjonariusza Policji. Ponadto, stopień spełnienia standardów przez obiekty policyjne był jedną z kluczowych informacji branych pod uwagę przy formułowaniu planu realizacji *Programu* w latach 2014-2015, równie istotne w tym kontekście były skuteczność wykorzystania środków oraz wyrównanie poziomu pracy w poszczególnych garnizonach. W przypadku dwóch protokołów z posiedzeń ich zatwierdzenie nastąpiło w późniejszym niż określony w *Procedurze przebiegu posiedzenia Zespołu* terminie (na skutek wprowadzania poprawek przez członków Zespołu), natomiast protokół nie był podpisywany w wersji papierowej, tylko w systemie eDok.

<sup>17</sup> Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami kierownika podmiotu kontrolowanego, pracownik MSW został upoważniony do udziału w posiedzeniu Zespołu w dniu 29 stycznia 2013 r. w imieniu dyrektora BAF MSW Pana Roberta Napory, natomiast inny pracownik MSW został upoważniony do udziału w posiedzeniach Zespołu w dniach 29 stycznia 2013 r. oraz 20 lutego 2013 r. w imieniu dyrektora DP MSW Pana Andrzeja Rudlickiego.

Ponadto, w okresie objętym kontrolą do udziału w pracach Zespołu były zapraszane przez przewodniczącego Zespołu inne osoby<sup>18</sup>, w szczególności pracownicy i funkcjonariusze oddelegowani do pełnienia służby w MSW oraz eksperci i specjaliści<sup>19</sup>. Powyższe wynikało z uprawnienia przewodniczącego Zespołu, określonego w § 1 ust. 4 *zarządzenia MSW Nr 66*.

Udział większości z tych osób w pracach Zespołu był nieodpłatny. Niemniej jednak członkowie SARP i SPFP brali udział w pracach Zespołu w zakresie ustalonym umowami zawartymi pomiędzy MSW a stowarzyszeniami<sup>20</sup>. Poniesienie kosztów związanych z ww. umowami było związane z realizacją dwóch konkursów zaplanowanych w *Programie*, o których będzie mowa w dalszej części tego dokumentu.

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą nie powoływano grup roboczych ani grup pomocniczych. W celu realizacji konkursów przewidzianych zapisami *Programu* zostały powołane dwa sądy konkursowe<sup>21</sup>, działające na podstawie umów zawartych przez MSW z SARP i SPFP<sup>22</sup>. Nie były one grupami roboczymi w rozumieniu *zarządzenia MSW Nr 66*. Ponadto, zgodnie z uzyskanymi wyjaśnieniami, posiedzenia obu sądów konkursowych były protokołowane. Dodatkowo Sąd Konkursowy konkursu studialnego na opracowanie modelu funkcjonalno-przestrzennego komendy i komisariatu Policji wydał pisemne opinie i zalecenia odnośnie do pracy nagrodzonej i prac wyróżnionych.

Z wyjaśnień kierownika podmiotu kontrolowanego wynika, że posiedzenia były zwoływane przez przewodniczącego Zespołu i odbywały się, z jednym wyjątkiem<sup>23</sup>, w terminach przez niego określonych (w siedzibie MSW). We wszystkich posiedzeniach uczestniczył przewodniczący Zespołu.

W okresie objętym kontrolą odbyło się 27 posiedzeń Zespołu, a ich częstotliwość nie wpłynęła negatywnie na rzetelne i terminowe wykonywanie zadań Zespołu. Ilość posiedzeń odpowiadała potrzebom Zespołu. Ponadto, w okresie objętym kontrolą nie były zwoływane posiedzenia w trybie nagłym oraz niejawnie posiedzenia Zespołu.

Zespół podejmował decyzje nie tylko na posiedzeniach, ale także w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk. Zastosowanie do części zagadnień trybu obiegowego miało na celu

---

<sup>18</sup> Goście uczestniczący w pracach Zespołu byli zapraszani do udziału w pracach Zespołu w zakresie objętym zadaniami Zespołu, w szczególności uczestniczyli w opiniowaniu planów inwestycyjno-remontowych Zespołu, przygotowaniu i przeprowadzeniu konkursów na model funkcjonalno-przestrzenny komendy i komisariatu Policji oraz na jednolity znak graficzny i identyfikację wizualną Policji. Efekty wykonanych prac były przedstawiane i akceptowane na posiedzeniach Zespołu (np. w zakresie przygotowania dokumentacji na konkursy organizowane we współpracy ze Stowarzyszeniem Architektów Polskich (SARP) i Stowarzyszeniem Projektantów Form Przemysłowych (SPFP).

<sup>19</sup> Kontrolującym przekazano m.in. listę osób zastępujących członków Zespołu podczas posiedzeń oraz gości zaproszonych przez Zespół do udziału w posiedzeniach Zespołu.

<sup>20</sup> Umowy nr 1/2013/DN i 3/2013/DN.

<sup>21</sup> Pierwszy - Sąd Konkursowy konkursu studialnego na opracowanie modelu funkcjonalno-przestrzennego komendy i komisariatu Policji; pełny skład, zakres zadań i tryb pracy sądu konkursowego został określony w regulaminie konkursu opracowanym w dniu 5 marca 2013 r. (opracowanie regulaminu było przedmiotem umowy nr 1/2013/DN z dnia 30 stycznia 2013 r. zawartej między MSW a SARP), drugi - Sąd Konkursowy konkursu na opracowanie logo komend i komisariatów Policji i elementów identyfikacji wizualnej komend i komisariatów Policji; pełny skład, zakres zadań i tryb pracy sądu konkursowego został określony w regulaminie konkursu opracowanym w dniu 4 marca 2013 r. (opracowanie regulaminu było przedmiotem umowy nr 3/2013/DN z dnia 20 lutego 2013 r. zawartej między MSW a SPFP). Członkowie sądów konkursowych z ramienia MSW zostali wybrani na posiedzeniu Zespołu w dniu 14 lutego 2013 r. W dniu 18 lutego 2013 r. Pan Robert Napora zakończył pracę w Zespole w związku z ustąpieniem ze stanowiska dyrektora BAF MSW. Na posiedzeniu Zespołu w dniu 18 lutego 2013 r. podjęto decyzję o powołaniu na jego miejsce do sądów konkursowych Pani Jolanty Zaborskiej, zastępcy dyrektora DN MSW.

<sup>22</sup> Wcześniej wymienione umowy nr 1/2013/DN i 3/2013/DN.

<sup>23</sup> Posiedzenie zapowiedziane na dzień 13 listopada 2013 r. nie odbyło się ze względu na niemożność uczestniczenia w nim przedstawicieli DSIA MSW, których obecność była kluczowa dla omówienia zaplanowanych na posiedzenie kwestii związanych z budową aplikacji wspierającej prace Zespołu. Ostatecznie posiedzenie odbyło się w dniu 2 grudnia 2013 r.

przyspieszenie prac i umożliwienie dokładniejszego zapoznania się z analizowanym materiałem, co było zgodne z postanowieniami *zarządzenia MSW Nr 66*. Wstępne konsultacje prowadzone były drogą elektroniczną (e-mail). Projekty decyzji oraz materiały pomocnicze przekazywane były do akceptacji wszystkim członkom Zespołu oraz przewodniczącemu Zespołu w systemie eDok. W ten sposób m.in. poddane zostały konsultacji zagadnienia i zaakceptowane w ostatecznym kształcie postanowienia wynikające z decyzji podjętych na posiedzeniu Zespołu w dniu 20 marca 2014 r. (sprawa DN-A-0750-13-1/2014 – realizacja Decyzji Nr 2, 3 i 9 z posiedzenia)<sup>24</sup>. W drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk przez Zespół pracowano również nad dokumentacją zarządczą, przyjętą ostatecznie na posiedzeniu Zespołu w dniu 8 października 2013 r. Opisany tryb sprzyjał dokładnej analizie informacji i danych, która jest fizycznie niemożliwa w czasie posiedzenia Zespołu.

Sposób dokumentowania prac Zespołu pozwolił dokonać oceny prawidłowości realizowanych zadań przez Zespół. Protokoły zostały sporządzone dla każdego z posiedzeń Zespołu. Na podstawie § 7 ust. 3 *zarządzenia MSW Nr 66* protokoły powinny zostać zatwierdzone przez przewodniczącego Zespołu. Zatwierdzenie następowało w formie papierowej lub elektronicznej w eDok. Protokoły z posiedzeń Zespołu zawierały wszystkie załączniki, materiały, inne dokumenty (przedkładane na danym posiedzeniu), o które występowali kontrolujący (otrzymane początkowo protokoły były niekompletne, dlatego podczas kontroli na bieżąco występowało o ich uzupełnienie). Protokół z posiedzenia w dniu 14 stycznia 2013 r. nie został zatwierdzony przez przewodniczącego Zespołu. Na przedłożonym do kontroli dokumencie nie widnieje jego podpis. Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami kierownika podmiotu kontrolowanego na papierowym oryginale protokołu, tak jak i na przekazanym skanie dokumentu, znajdują się podpisy sekretarza Zespołu oraz członków Zespołu: dyrektora BAF MSW Pana Roberta Napory, dyrektora DP MSW Pana Andrzeja Rudlickiego i dyrektora DB MSW Pana Władysława Budzenia. Przyczyny braku zatwierdzenia nie zostały opisane w dostępnej dokumentacji. Kierownik podmiotu kontrolowanego nie był w stanie stwierdzić, czy ówczesny sekretarz Zespołu przedłożył przewodniczącemu Zespołu protokół. Brak zatwierdzenia protokołu uznano za uchybienie.

Na protokołach z posiedzeń w dniach 29 kwietnia 2013 r., 7 maja 2013 r., 15 maja 2013 r. oraz 8 października 2013 r. zostały utrwalone pisemne adnotacje (w formie zastrzeżeń), zgłaszane przez dyrektora BAF MSW Pana Cezarego Góralczyka, dotyczące poprawności kwalifikowania wydatków inwestycyjnych i remontowych przez KGP. DPP MSW nie posiada dokumentacji na potwierdzenie działań podejmowanych w następstwie przedstawionych zastrzeżeń<sup>25</sup>, co uznano za uchybienia formalne. W związku z zastrzeżeniami zgłoszonymi na posiedzeniu Zespołu w dniu 20 marca 2014 r. (protokół, Przebieg posiedzenia, punkt 2.3) podjęto Decyzję Nr 3, która została zrealizowana w toku działań następujących po posiedzeniu<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> DN MSW miał wyjaśnić w trybie obiegowym kwestie postawione w czasie posiedzenia Zespołu (Przebieg posiedzenia, punkt 2.2), KGP miała przejrzeć i skorygować nazwy zadań zgodnie z zastrzeżeniami, KGP miała podzielić 9 zadań, które zakończą się po 2015 r. na etapy w taki sposób, aby w każdym z nich w miarę możliwości wydzielić etap 1 do realizacji w okresie trwania *Programu*.

<sup>25</sup> Z uwagi na to, że odpowiedzi w przedmiotowym zakresie zostały przekazane kontrolerom po terminie zakończenia czynności kontrolnych (zgodnym z harmonogramem programu kontroli), nie skierowano do dyrektora BAF MSW zapytania, czy posiadał wiedzę o uwzględnieniu jego uwag zamieszczonych na protokołach.

<sup>26</sup> KGP miała przejrzeć i skorygować nazwy zadań zgodnie z zastrzeżeniami. Dokumentacja dotycząca realizacji decyzji w sprawie DN-A-0750-13-1/2014, data utworzenia: 3 kwietnia 2014 r., data akceptacji: 24 kwietnia 2014 r.



Protokoły z posiedzeń Zespołu z dnia 12 i 29 kwietnia 2013 r., którym zgodnie z *zarządzeniem MSW Nr 66* przewodniczył Dyrektor Generalny MSW Pan Wojciech Kijowski, zostały zatwierdzone przez Podsekretarza Stanu MSW Pana Marcina Jabłońskiego. Jak wyjaśnił kierownik podmiotu kontrolowanego poza sporem była okoliczność, że Pan Marcin Jabłoński wstąpi w obowiązki przewodniczącego Zespołu jako podsekretarz stanu (albo członek kierownictwa) nadzorujący Policję i komórkę kontrolowaną (po zmianie *zarządzenia MSW Nr 66*), dlatego też uczestniczył on w pracach Zespołu w ww. dniach. Jednocześnie zmiana powyższego zarządzenia nie nastąpiła odpowiednio wcześniej, by sformalizować nowe przewodnictwo Zespołu, co potwierdził w wyjaśnieniach kierownik podmiotu kontrolowanego. W dostępnej dokumentacji nie ma upoważnienia dla Pana Marcina Jabłońskiego do zatwierdzania protokołów z posiedzeń. Niemniej jednak protokół z posiedzenia Zespołu w dniu 12 kwietnia 2013 r. został przedstawiony do akceptacji Panu Marcinowi Jabłońskiemu w eDok w dniu 6 maja 2013 r. i uzyskał jego akceptację w dniu 7 maja 2013 r., po formalnym objęciu obowiązków przez Pana Marcina Jabłońskiego, natomiast protokół z posiedzenia Zespołu w dniu 29 kwietnia 2013 r. został przedstawiony do akceptacji Panu Marcinowi Jabłońskiemu w eDok w dniu 10 czerwca 2013 r. i podpisany cyfrowo przez przewodniczącego Zespołu w dniu 11 czerwca 2013 r., czyli również po formalnym objęciu obowiązków przewodniczącego Zespołu przez Pana Marcina Jabłońskiego. Niezatwierdzenie wymienionych protokołów przez wskazanego w *zarządzeniu MSW Nr 66* przewodniczącego Zespołu, tj. Dyrektora Generalnego MSW, uznano za uchybienie.

Z uzyskanych wyjaśnień podmiotu kontrolowanego wynika, że na każdym posiedzeniu wszyscy uczestnicy podpisywali się na liście obecności. Niemniej jednak w udostępnionych materiałach brakowało dwóch list obecności. Ponadto, stwierdzono, że występują rozbieżności między liczbą zawartych na listach obecności podpisów a wskazaną w protokołach z posiedzeń liczbą osób. Powyższe uznano za uchybienie formalne w zakresie rzetelności dokumentowania obecności na posiedzeniach oraz przechowywania dokumentów z posiedzeń Zespołu.

W okresie objętym kontrolą, ustalenia przyjęte na posiedzeniach Zespołu (również w trybie obiegowym) były co do zasady realizowane terminowo. Zdarzały się przypadki późniejszej niż zakładano realizacji ustaleń, co wynikało ze stopnia ich skomplikowania i obiektywnych trudności, niemożliwych wcześniej do przewidzenia<sup>27</sup>. Realizację przyjętych ustaleń, zgodnie z postanowieniami *zarządzenia MSW Nr 66*,

---

<sup>27</sup> Decyzja Nr 10/2013: podmiot kontrolowany miał uzyskać od KGP wstępną prognozę wydatków na zadania inwestycyjne i remontowe w 2014 r. ze środków *Programu* a informacje o harmonogramie wydatkowania środków w 2014 r. i 2015 r. w zwykłym trybie na zatwierdzonych formularzach sprawozdań (sprawozdania comiesięczne) i formularzach zgłoszeń nowych zadań (termin: 30 listopada 2013 r.). KGP przekazała prognozę sumaryczną. Nowe zadania zostały zgłoszone w późniejszym terminie w oddzielnym trybie i zostały zatwierdzone na posiedzeniu Zespołu w dniu 20 marca 2014 r. (14 nowych zadań).

Decyzja Nr 11/2013: KGP miała przekazać listę zadań, które mogły być włączone do planu *Programu* na 2014 r. KGP miała wskazać, które z zadań już realizowanych w *Programie* (częściowo wypełniających zalecenia standaryzacyjne) mogą być zastąpione nowymi zadaniami. Zespół miał dokonać przeglądu zadań z list rezerwowych pod kątem możliwości uwzględnienia tych zadań w planie *Programu* na 2014 r. (termin: 31 stycznia 2014 r.). KGP przekazała pierwszą listę zadań proponowanych do realizacji w ramach *Programu* w 2014 r. i 2015 r. pismem FE-1106/2014 z dnia 5 lutego 2014 r. Ostateczna lista 141 zadań przewidzianych do realizacji w latach 2014-2015 została zatwierdzona na posiedzeniu Zespołu w dniu 20 marca 2014 r. Decyzja Zespołu została poprzedzona licznymi spotkaniami roboczymi pomiędzy pracownikami DN MSW a BLP KGP i wnikliwą analizą zadań pod kątem stopnia spełnienia standardów, liczby efektów rzeczowych planowanych do osiągnięcia w okresie trwania *Programu* i prawidłowości rozdysponowania środków *Programu*.

Decyzja Nr 16/2013: podmiot kontrolowany miał zorganizować w styczniu 2014 r. spotkanie z udziałem Policji, którego tematem miało być podsumowanie dotychczasowych osiągnięć w realizacji *Programu*. Do rozważenia miało być, czy ww. spotkanie miało być powiązane ze spotkaniem komendantów wojewódzkich (termin: 15 stycznia 2014 r.). Zdecydowano się powiązać spotkanie z naradą komendantów wojewódzkich Policji, która odbyła się w dniu 17 stycznia 2014 r. (2 dni po ustalonym terminie).

nadzoruje sekretarz Zespołu. Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej ustalenia kontroli, nie stwierdzono nieprawidłowości w wykonywaniu zadań realizowanych przez sekretarza Zespołu<sup>28</sup>.

W okresie objętym kontrolą sposób podejmowania decyzji podczas posiedzeń Zespół był zgodny z § 8 zarządzenia MSW Nr 66. Decyzje podejmował przewodniczący Zespołu w porozumieniu z członkami Zespołu. W przypadku braku porozumienia, rozbieżności rozstrzygał przewodniczący Zespołu. Decyzje przewodniczącego Zespołu były protokołowane (w przypadku podjęcia ich na posiedzeniach) i/lub udokumentowane, w pozostałych przypadkach, w eDok (przyjęcie nowych zadań do planu *Programu*, realizacja decyzji z posiedzeń, zmiany kwalifikacji zadań)<sup>29</sup>.

Przedłożona przez kierownika podmiotu kontrolowanego dokumentacja potwierdza, że materiały na posiedzenia Zespołu były opiniowane przez członków Zespołu w ustalonych przez przewodniczącego Zespołu terminach. W jednym przypadku członek Zespołu poprosił o przedłużenie terminu o jeden dzień, w celu dokonania ponownej analizy (przedstawienie uwag do projektu *Programu* na posiedzeniu w dniu 24 stycznia 2013 r.), na co uzyskał zgodę przewodniczącego Zespołu.

Protokołowano przebieg dyskusji, w tym treść opinii poszczególnych członków Zespołu, co wynika z analizy otrzymanych dokumentów (w szczególności protokołów z posiedzeń Zespołu) i wyjaśnień kierownika

podmiotu kontrolowanego.

W okresie objętym kontrolą Zespół realizował zadania związane z wydatkami<sup>30</sup> dotyczącymi:

- badania o charakterze konsultacji społecznych dotyczących komend i komisariatów Policji<sup>31</sup> - 42.435,00 zł,

---

Decyzja Nr 18/2013: KGP miała opracować i przekazać do komendantów wojewódzkich katalog dobrych praktyk związanych z realizacją zadań inwestycyjnych i remontowych w ramach *Programu* (termin: 31 stycznia 2014 r.). W piśmie Cnz-645 z dnia 17 lutego 2014 r. KGP poinformowała, że podjęte zostały działania zmierzające do wygenerowania dobrych praktyk, zbilansowania ich i przekazania do jednostek Policji celem wdrożenia. W dniu 31 marca 2014 r. skierowano do KGP pismo DN-A-0750-2-4/2014 z prośbą o przekazanie aktualnych informacji o podjętych działaniach w tym zakresie. Zagadnienie dobrych praktyk zostało omówione przez Zastępcę Komendanta Głównego Policji podczas narady kierowniczej służby logistycznej Policji w dniu 5 maja 2014 r.

<sup>28</sup> Dokumentacja podejmowanych działań w ww. zakresie znajduje się w sprawach DN-PPR-0333/2013, DN-A-0750/2013 i DN-A-0750/2014.

<sup>29</sup> Przyjęcie 5 nowych zadań do planu *Programu* na 2013 r. Sprawa DN-A-0750-51-7/2013 (data: 4 grudnia 2013 r., akceptacja w dniu 16 grudnia 2013 r.).

Przyjęcie zadania do planu *Programu* - "KP Poznań Grunwald - remont kompleksowy" (KWP Poznań). Sprawa DN-A-0750-51-9/2013 (data: 11 grudnia 2013 r., akceptacja w dniu 20 grudnia 2013 r.).

Przyjęcie zadania do planu *Programu* - "III KP w Lublinie - budowa nowej siedziby, ul. Kunickiego 42". Sprawa DN-A-0750-51-10/2013 (data: 12 grudnia 2013 r., akceptacja w dniu 20 grudnia 2013 r.).

Realizacja Decyzji Nr 3. Posiedzenie Zespołu w dniu 20 marca 2014 r. Sprawa DN-A-0750-13-1/2014 (data: 3 kwietnia 2014 r., akceptacja w dniu 24 marca 2014 r.).

Realizacja Decyzji Nr 2. Posiedzenie Zespołu w dniu 20 marca 2014 r. Sprawa DN-A-0750-13-1/2014 (data: 3 kwietnia 2014 r., akceptacja w dniu 18 kwietnia 2014 r.).

Realizacja Decyzji Nr 9. Posiedzenie Zespołu w dniu 20 marca 2014 r. Sprawa DN-A-0750-13-1/2014 (data: 14 kwietnia 2014 r., akceptacja w dniu 18 kwietnia 2014 r.).

Zmiana kwalifikacji zadania "KRP I przy ul. Wilczej 21 - remont kompleksowy" z remontu na inwestycję. Sprawa DN-A-0750-2-10/2014 (data: 23 czerwca 2014 r., akceptacja w dniu 9 lipca 2014 r.).

<sup>30</sup> Łącznie udokumentowane – 243.095,00 zł.

<sup>31</sup> W 2012 r. w kwocie w wysokości 42.435,00 zł - celem było opracowanie rekomendacji dotyczących metod zwiększania użyteczności miejsc w jednostkach Policji, w których pojawiają się obywatele. W wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w dniu 28 grudnia 2012 r. zawarto umowę z Fundacją Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”.

- nagród o charakterze szczególnym, w tym nagród konkursowych<sup>32</sup> - 83.000,00 zł,
- pozostałych usług<sup>33</sup> - 66.000,00 zł,
- wydatków związanych z budową systemu informatycznego wspierającego Zespół<sup>34</sup> - 51.660,00 zł.

Powyższe wydatki objęte zostały kontrolą, której wyniki zawarto w dalszej części tego dokumentu. Osoby wchodzące w skład Zespołu za udział w pracach tego Zespołu nie były dodatkowo wynagradzane.

Sposób organizacji i dokumentowania pracy Zespołu oceniono pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości.

## **2. Opracowanie Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji oraz realizacja przez Zespół do spraw Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji działań określonych w Programie.**

W toku kontroli ustalono, że na etapie opracowania Programu Zespół dokonywał analizy potrzeb Policji w obszarze będącym przedmiotem Programu w oparciu o informacje przygotowywane przez członków Zespołu (w zakresie ich odpowiedzialności i kompetencji merytorycznych)<sup>35</sup>, propozycje KGP<sup>36</sup> w zakresie zadań inwestycyjno-remontowych oraz modelowych rozwiązań związanych z architekturą obiektów i ich wyposażeniem. Wykonano także objazd garnizonów Policji mający na celu zweryfikowanie potrzeb Policji.

Zespół na etapie opracowywania Programu dokonywał analiz dotyczących: realizacji Programu Modernizacji w latach 2007-2012<sup>37</sup> w obszarze infrastruktury budowlanej Policji oraz nakładów poniesionych na infrastrukturę budowlaną Policji w latach 2007-2011, zmian struktury zamieszkania obywateli, zaawansowania prowadzonych prac inwestycyjno-remontowych, stanu obecnego oraz stanu wcześniej zakończonych inwestycji, ergonomii pracy w komendach i komisariatach, lokalizacji jednostek,

<sup>32</sup> W 2013 r., z czego:

- 1) 8.000,00 zł - koszty wykonania projektów koncepcyjnych (2. etap konkursu), zgodnie z zawartą umową nr 3/2013/DN z dnia 20 lutego 2013 r. oraz Regulaminem Konkursu z dnia 4 marca 2013 r. - § 5 lit. b),
- 2) 55.000,00 zł - nagroda dla zwycięzcy w konkursie na opracowanie modelu funkcjonalno-przestrzennego komendy i komisariatu Policji,
- 3) 20.000,00 zł - nagroda dla zwycięzcy w konkursie na projekt logo i elementy identyfikacji wizualnej komend Policji.

<sup>33</sup> W 2013 r., z czego na rzecz Stowarzyszenia Architektów Polskich w wysokości 52.000,00 zł, tj.:

- 1) 20.000,00 zł – wsparcie w przygotowaniu i przeprowadzeniu konkursu studialnego na opracowanie modelu funkcjonalno-przestrzennego komendy i komisariatu Policji (1. etap), w ramach realizacji umowy 1/2013/DN z dnia 30 stycznia 2013 r.,
- 2) 32.000,00 zł – wsparcie w przygotowaniu i przeprowadzeniu konkursu studialnego na opracowanie modelu funkcjonalno-przestrzennego komendy i komisariatu Policji (2. etap), w ramach realizacji ww. umowy.

Ponadto, w ramach wymienionego wydatku (pozostałe usługi) zawarły się następujące kwoty przekazane na rzecz Stowarzyszenia Projektantów Form Przemysłowych w wysokości łącznej 14.000,00 zł, tj.:

- 1) 4.000,00 zł – wsparcie w przygotowaniu i przeprowadzeniu konkursu na projekt logo i elementów identyfikacji wizualnej komend i komisariatów Policji (1 etap), w ramach realizacji umowy 3/2013/DN z dnia 20 lutego 2013 r.,
- 2) 10.000,00 zł – wsparcie w przygotowaniu i przeprowadzeniu konkursu na projekt logo i elementów identyfikacji wizualnej komend i komisariatów Policji (2 etap), w ramach realizacji ww. umowy.

<sup>34</sup> W 2013 r. w kwocie w wysokości 51.660,00 zł - zakup usługi dotyczącej utworzenia aplikacji elektronicznej wspierającej zarządzanie, monitorowanie, koordynowanie Programu.

<sup>35</sup> Informacje członków Zespołu były przedstawiane na posiedzeniach Zespołu, z których sporządzano Protokoły Ustaleń.

<sup>36</sup> W posiedzeniu Zespołu z dnia 5 grudnia 2012 r. uczestniczyli przedstawiciele KGP: Zastępca Komendanta Głównego Policji oraz Dyrektor Biura Logistyki Policji KGP.

<sup>37</sup> Program utworzony na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o ustanowieniu Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu (Dz. U. Nr 35, poz. 213 oraz Dz. U. z 2009 r. Nr 144, poz. 1174).

architektonicznych elementów identyfikacji obiektów, zagospodarowania terenów przyległych do komend i komisariatów, możliwych rozwiązań dotyczących zagospodarowania pomieszczeń w komendach z uwagi na obszar ich działania, obsady kadrowej garnizonów i jednostek, dyslokacji obiektów w ramach jednostek, powierzchni użytkowej obiektów i terenu (średnia powierzchnia użytkowa terenu na 1 etat), środków przeznaczonych na inwestycje lub remonty w ramach jednostki w latach ubiegłych oraz wielkości obszaru działania (powierzchnia i liczba ludności).

W efekcie przeprowadzonych działań powstała baza informacji, zawierająca: dane, fotografie, prezentacje o potrzebach Policji w zakresie będącym przedmiotem *Programu*. Dane zawarte w prezentacjach dotyczyły stanu komend i komisariatów Policji oraz prac prowadzonych do 2012 r. w ramach wcześniejszych modernizacji i zawierały m.in. informacje:

- o stanie poszczególnych jednostek,
- liczbę etatów (stan etatowy, stan zatrudnienia, wakaty), wyszczególnienie i opis jednostek podległych KWP,
- dokumentację fotograficzną,
- postęp prac do 2012 r. w ramach poprzedniego programu,
- informacje, które jednostki wymagają modernizacji.

Ponadto, na etapie opracowania *Programu* Zespół dokonywał analizy działań jakie należało podjąć, aby można było wprowadzić *Program* w sposób zapewniający realizację jego celów. Zespół wskazywał m.in. na konieczność sformułowania precyzyjnego opisu zasad sprawowania nadzoru nad wykonaniem *Programu*, określenia zasad i trybu sporządzania informacji i sprawozdań z realizacji *Programu*, opiniowania i zatwierdzania standardów dotyczących modelowych rozwiązań obiektów policyjnych oraz opiniowania i zatwierdzania dokumentów związanych z realizacją *Programu*. Zespół wskazywał na obszary ryzyka i zagrożenia w realizacji *Programu*, między innymi wynikające z uwarunkowań prawnych, możliwości pozyskiwania dodatkowych źródeł finansowania, potrzebę ustalenia stanu prawnego inwestycji i rozpoznanie ewentualnych roszczeń w tym zakresie, potrzebę określenia obiegu dokumentacji wewnątrz Zespołu oraz przygotowania dokumentów formalizujących prace Zespołu, w tym dokumentów planistycznych, sprawozdawczych i określających zasady nadzoru nad realizacją *Programu*. Wyniki dokonywanych przez Zespół analiz potrzeb Policji w obszarze będącym przedmiotem *Programu* oraz podejmowanych w tym zakresie działań, na etapie jego opracowywania, zostały uwzględnione w *Programie*. Działania podejmowane przez Zespół, mające na celu skuteczne wprowadzenie *Programu*, były dokumentowane w protokołach z posiedzeń Zespołu w okresie od dnia 29 października 2012 r. do dnia 29 stycznia 2013 r., tj. do dnia przyjęcia *Programu* przez Zespół.

W ramach swojej działalności Zespół określił przedsięwzięcia, zgodnie z postanowieniami *Programu*, mające na celu zapewnienie realizacji *Programu*, tj.: badanie społeczne, konkurs studialny na opracowanie modelu funkcjonalno-przestrzennego komendy i komisariatu Policji, konkurs na jednolity znak graficzny i identyfikację wizualną w budynkach Policji, określenie standardu dla strefy służbowej komendy i komisariatu Policji, aktualizacja Wytycznych nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie standardów technicznych, funkcjonalnych i użytkowych obowiązujących w obiektach służbowych Policji, realizacja inwestycji i remontów w obiektach policyjnych oraz utworzenie Funduszu Dobrego Gospodarza. Harmonogramy realizacji konkursu studialnego na opracowanie modelu funkcjonalno-przestrzennego komendy i komisariatu Policji oraz konkursu na jednolity znak graficzny

i identyfikację wizualną w budynkach Policji stanowiły załączniki do umów dotyczących wsparcia organizacji i przeprowadzenia konkursów, opisanych w dalszej części niniejszego dokumentu.

Ustalono, że Zespół na etapie opracowywania *Programu* nie zlecał wykonania opracowań, ekspertyz, raportów i analiz na potrzeby działania Zespołu. Opracowania takie wykonywane były przez członków Zespołu w ramach ich właściwości i kompetencji merytorycznych.

*Program* zdefiniowano na lata 2013-2015 i został on ściśle powiązany z perspektywą czasową określającą prace rządu. *Program* realizuje założenia Strategii Sprawne Państwo (SSP), gdzie horyzont czasowy został określony do roku 2020. Z dokonanych ustaleń wynika, że jest to program resortowy, który został opracowany i przyjęty na podstawie *zarządzenia MSW Nr 66*. Czas realizacji *Programu* do 2015 r. wskazał Prezes Rady Ministrów Pan Donald Tusk w czasie wystąpienia w Sejmie w dniu 12 października 2012 r., prezentując plany i priorytety rządu na lata 2013-2015. *Program*, jako przedsięwzięcie mające na celu wprowadzenie zmiany o określonych parametrach, ma charakter jednorazowy. Niemniej jednak planuje się, że cele realizowane przez *Program* będą kontynuowane przez MSW i KGP po jego zakończeniu.

W trakcie przywołanego wyżej wystąpienia, Premier Donald Tusk wskazał kwotę 1 mld zł na *Program*. Po expose, w porozumieniu z przewodniczącym Zespołu, w Departamencie Budżetu MSW (DB MSW) opracowano kalkulację możliwych do pozyskania i wygospodarowania środków w latach 2013-2015 z trzech podstawowych źródeł, tj. budżet Policji – 90.495 tys. zł (środki na wydatki inwestycyjne Policji, § 6050), inne środki z części 42 – Sprawy wewnętrzne – 120.000 tys. zł (z tego pozostałość w budżecie na 2013 r. środków przeznaczonych w latach 2011 - 2012 na finansowanie dodatkowych zadań związanych z Mistrzostwami Europy w Piłce Nożnej EURO 2012 oraz wygospodarowanych w ramach części 42) oraz rezerwa celowa „Modernizacja”, z której dla Policji w 2013 r. przeznaczono 111.705 tys. zł. Łącznie na 2013 r. na *Program* planowano kwotę 322.200 tys. zł.

Oszacowano również planowane na lata 2014 i 2015 wydatki w taki sposób, aby łączna kwota przez te trzy lata wynosiła 1 mld zł.

Ustalono, że z planowanych na poszczególne lata kwot przeznaczonych na *Program*: w 2013 r. z 322.200.000 zł wydatkowano 309.514.555 zł; w 2014 r. z zaplanowanej kwoty 338.900.000 zł planuje się wydatkować 336.736.574 zł, a w 2015 r. z planowanej kwoty 338.900.000 zł planuje się wydatkować 353.748.871 zł<sup>38</sup>.

Ponadto, ustalono, że przy określaniu wielkości wydatków na lata 2013-2015 określona została struktura tych wydatków, tj. wydatki inwestycyjne oraz remonty<sup>39</sup>. Jednocześnie założono, że w razie powstania oszczędności w zakresie remontów lub inwestycji będzie możliwe przenoszenie środków, po spełnieniu wymogów wynikających z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*. Propozycje ujęcia w *Programie* odpowiednich zadań inwestycyjnych i remontowych omawiane były na posiedzeniach Zespołu z jednoczesnym podawaniem terminów realizacji, planowanych kosztów oraz okresu realizacji. Przedmiotowe czynności były dokumentowane w protokołach z posiedzeń Zespołu. W protokołach

---

<sup>38</sup> Na podstawie wyjaśnień członka Zespołu – Dyrektora Departamentu Budżetu MSW zawartych w piśmie z dnia 14 lipca 2014 r. nr. DB-B-0158-8-13/2014.

<sup>39</sup> Zgodnie z postanowieniami *Programu*, utworzono Fundusz Dobrego Gospodarza (FDG), którego źródłem finansowania są środki remontowe, które są w budżecie Policji oraz ewentualnie otrzymane z rezerwy celowej na modernizację. Zakres przedsięwzięć zaliczonych do FDG określa rozdział 6 *Programu*.



zamieszczano odpowiednie zapisy oraz prezentowano w formie załączników zestawienia omawianych przedsięwzięć.

Jednocześnie stwierdzono, że nie dokonywano analiz dotyczących ewentualnych, dodatkowych kosztów standaryzacji np. podrożenia kosztów inwestycji, remontów<sup>40</sup>.

Z dokonanych ustaleń wynika, że *Program* nie posiadał odrębnego planu finansowego, gdyż realizowany był przez jedną formację. Przy pracach nad opracowaniem projektów budżetu, przy podziale przez Ministra Spraw Wewnętrznych limitu wydatków na lata 2013 i 2014 ustalana była wysokość środków na *Program*. O wysokości przyznanych środków finansowych informowano Komendanta Głównego Policji.

Natomiast odrębnymi decyzjami podsekretarza stanu nadzorującego Policję i upoważnionego do planowania i realizacji budżetu części 42 - Sprawy wewnętrzne, dokonywany był podział rezerwy „modernizacyjnej” na poszczególne formacje, w tym Policję. Następnym podziału był wniosek do Ministra Finansów o uruchomienie środków z tej rezerwy.

Na etapie opracowywania *Programu* przedstawiciele Policji, odpowiedzialni za przedsięwzięcia logistyczne uczestniczyli w posiedzeniach Zespołu<sup>41</sup>. W trakcie spotkań przedstawili projekt planu budowlanego i remontowego Policji na 2013 r. Ponadto, omówiono propozycje modelowego projektu komend i komisariatów Policji, z uwzględnieniem strefy dostępu wraz z ich przykładowym podziałem na część ogólnodostępną, z ograniczonym dostępem oraz strefę zamkniętą jednocześnie przedstawiono Zespołowi propozycje zadań inwestycyjnych przewidzianych do realizacji w 2013 r.

*Program* nie był zmieniany w okresie objętym kontrolą.

*Program* zakładał, że informacje o kolejnych etapach wdrażania *Programu* będą przedstawiane za pośrednictwem strony internetowej. Strona zawierająca informacje o *Programie* została udostępniona pod adresem <http://www.mojakomenda.pl>. Informacje zamieszczane na stronie *Programu* podlegają aktualizacji. Witryna jest administrowana przez Departament Komunikacji Społecznej MSW. Dane są gromadzone, przetwarzane i dostarczane przez Departament Porządku Publicznego MSW (wcześniej DN MSW). Czynności te są wykonywane w ramach obowiązków komórek organizacyjnych, bez dodatkowych środków finansowych.

Na witrynie tej regularnie, przekazywane są do wiadomości publicznej informacje na temat inauguracji nowo wybudowanych lub remontowanych komend i komisariatów w ramach *Programu*, informacje o liczbie zakończonych oraz realizowanych zadań oraz liczbie rozstrzygniętych przetargów.

Ponadto, informacje dotyczące *Programu* są umieszczane przez Wydział Prasowy MSW na stronie podmiotowej MSW, na portalu twitter MSW, a także przekazywane w trybie udostępniania informacji publicznej, odpowiedzi na zapytania poselskie, w ramach publicznych wypowiedzi Ministra. Po ukończeniu rozbudowy funkcjonalności witryny [mojakomenda.pl](http://www.mojakomenda.pl), informacje na temat kolejnych etapów wdrażania *Programu* będą podawane do wiadomości również na specjalnie dedykowanej stronie realizacji *Programu*.

Pierwszym etapem realizacji *Programu* było zlecenie przeprowadzenia badania o charakterze konsultacji społecznych dotyczące komend i komisariatów Policji w zakresie funkcji i standardów ich przestrzeni.

---

<sup>40</sup> W przedstawionej dokumentacji brak jest informacji o dokonywanych analizach w tym zakresie.

<sup>41</sup> W dniach 5 grudnia 2012 r. oraz 17 stycznia 2013 r., co zostało udokumentowane w protokołach ustaleń z tych posiedzeń.

Włączenie społeczeństwa polskiego w proces tworzenia koncepcji wyglądu i funkcjonalności obiektów policyjnych było strategicznym założeniem *Programu*. Przewodniczący Zespołu zlecił kierownictwu Biura Ministra (BM MSW) przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na usługę wykonania badania o charakterze konsultacji społecznych, dotyczącego komend i komisariatów Policji w zakresie funkcji i standardów ich przestrzeni<sup>42</sup>. Przedmiotem ww. postępowania było uzyskanie opinii o stanie komend i komisariatów Policji.

Wyniki badania zostały zaprezentowane w *Raporcie końcowym badania*. Wnioski i rekomendacje z badania społecznego posłużyły do opracowania wytycznych dla architektów przystępujących do zleconego przez Zespół konkursu studialnego na opracowanie modelu funkcjonalno-przestrzennego komend i komisariatów Policji, ale także do podjęcia innych działań służących modernizacji przestrzeni i procesu dostosowania komend i komisariatów do potrzeb społeczeństwa.

Po przeprowadzeniu ww. badania Zespół określił szczegółowe warunki i zasady przeprowadzenia oraz rozstrzygnięcia konkursu studialnego na opracowanie modelu funkcjonalno-przestrzennego komend i komisariatów Policji, jak też konkursu na logo i elementy identyfikacji wizualnej komend i komisariatów Policji.

Następnie, zgodnie z założeniami *Programu* oraz w celu zachowania przejrzystości i obiektywizmu w działaniach, a także uzyskania gwarancji najwyższej jakości rozwiązań, Zespół w oparciu o zleczone opinie prawne zlecił kierownictwu DN MSW przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wyłonienie współorganizatorów ww. konkursów.

W związku z zaistnieniem przesłanki określonej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>43</sup>, wybór współorganizatorów ww. konkursów został przeprowadzony zgodnie z procedurami zamówień publicznych obowiązującymi w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

Celem ogłoszonego *konkursu studialnego na opracowanie modelu funkcjonalno-przestrzennego komend Policji*<sup>44</sup> było uzyskanie modelowej koncepcji architektonicznej budynku policyjnego wraz z jego przestrzenią, w której przebywają obywatele.

Ogłoszenie i przeprowadzenie ww. konkursu, odpowiadającego założeniom i celom ujętym w *Programie* było możliwe dzięki zawarciu z Oddziałem Warszawskiego Stowarzyszenia Architektów Polskich (SARP) umowy, w której w sposób szczegółowy określono czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem konkursu. Na podstawie ww. umowy, we współpracy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Oddziału Warszawskiego SARP, został opracowany *Regulamin konkursu studialnego na opracowanie modelu funkcjonalno-przestrzennego komend Policji*, w którym m.in. określono wymagania formalne umożliwiające uczestnictwo w konkursie oraz zakres i wytyczne, jakie mają spełniać nadesłane prace, jak również określono kryteria ocen prac konkursowych. Do dokonania oceny i wyboru najlepszej pracy konkursowej, w ramach konkursu powołano Sąd Konkursowy, w skład którego weszło m.in. dwóch członków Zespołu oraz I Zastępca Komendanta Głównego Policji i Zastępca Dyrektora BM MSW.

Wszystkie prace konkursowe były oceniane przez Sąd Konkursowy, według przyjętych kryteriów, tj. walorów architektonicznych, funkcjonalności i estetyki rozwiązań, zgodności z założeniami konkursu,

---

<sup>42</sup> Zwanego też dalej – badanie społeczne.

<sup>43</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm., zwanej dalej ustawą *Pzp*.

<sup>44</sup> Zwanego też dalej konkursem architektonicznym.

możliwości wykorzystania rozwiązań modelowych, efektywności ekonomicznej i energetycznej obiektu. Konkurs architektoniczny był otwarty i jednoetapowy.

Analiza dokumentacji konkursowej pozwala na stwierdzenie, że konkurs został przeprowadzony zgodnie z *Regulaminem*. Ponadto, konkurs został przeprowadzony z zachowaniem zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości, co zostało ocenione pozytywnie.

Konkurs na opracowanie modelu funkcjonalno-przestrzennego komendy i komisariatu Policji wygrali<sup>45</sup> łódzcy architekci z firmy RYDZYŃSKI WASIAK STAŃCZAK LEBELT Pracownia Architektoniczna Sp. z o.o. Nagrodzony projekt spełniał warunki określone w *Regulaminie*, w tym był zgodny z założeniami *Programu* oraz wytycznymi Komendanta Głównego Policji i uwzględniał wyniki badania społecznego.

Zgodnie z zaleceniami Zespołu, zwycięski projekt stanowił wytyczne dla architektów, według których Policja w ramach standaryzacji ma przeprowadzać zadania inwestycyjno–remontowe.

Zorganizowanie i przeprowadzenie konkursu na jednolity znak graficzny i identyfikację wizualną w budynkach Policji odpowiadało założeniom i celom ujętym w *Programie*. Konkurs był jednym z etapów realizacji *Programu*.

Celem konkursu było otrzymanie spójnego i profesjonalnie opracowanego projektu logo i elementów identyfikacji wizualnej budynków Policji, który stanowić będzie wzorzec jednolitego oznaczenia wszystkich nowo budowanych i remontowanych jednostek Policji na terenie Polski.

Zgodnie z przeprowadzonym postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego oraz zawartą umową, organizację konkursu na opracowanie jednolitego znaku graficznego i identyfikację wizualną w budynkach Policji przeprowadzono przy współudziale Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Stowarzyszenia Projektantów Form Przemysłowych z siedzibą w Warszawie. Wszystkie prace konkursowe były oceniane przez Sąd Konkursowy, według przyjętych kryteriów. W skład Sądu Konkursowego powołano m.in. dwóch członków Zespołu oraz I Zastępcę Komendanta Głównego Policji. Decyzją Sądu Konkursowego wygrał zespół IDEE z Katowic – Agata Korzeńska i Paweł Krzywda. Nagrodzony projekt spełniał warunki określone w *Regulaminie*, w tym był zgodny z założeniami *Programu* i wytycznymi Komendanta Głównego Policji oraz uwzględniał wyniki z badania społecznego.

Biorąc pod uwagę powyższe, pozytywnie oceniono przeprowadzenie i rozstrzygnięcie ww. konkursu, w tym wybór nagrodzonej pracy konkursowej, która zagwarantowała profesjonalne opracowanie projektu logo i elementów identyfikacji wizualnej budynków Policji.

Zwycięzca konkursu został zobowiązany do wykonania opracowania końcowego, które miało zawierać księgę znaku, katalogi aplikacji i projekty techniczne nośników. Dodatkowo opracowanie to miało również implementować najważniejsze elementy projektu, będącego wynikiem drugiego, równoległego konkursu, o którym była mowa powyżej. Zgodnie z zaleceniami Sądu Konkursowego rozwiązania przyjęte w opracowaniu końcowym, które wykonał autor zwycięskiego projektu, zostały uwzględnione w pracy konkursowej złożonej do równoległe prowadzonego konkursu studialnego na opracowanie modelu funkcjonalno-przestrzennego komendy i komisariatu Policji.

---

<sup>45</sup> Wyniki konkursu studialnego na opracowanie modelu funkcjonalno-przestrzennego komendy i komisariatu Policji zostały zaprezentowane opinii publicznej w ramach wystawy i dyskusji pokonkursowej w dniu 18 czerwca 2013 r. w siedzibie Oddziału Warszawskiego SARP przy ulicy Foksal 2 oraz na stronie podmiotowej MSW.

W wyniku przeprowadzonego konkursu MSW nabyło prawa autorskie majątkowe do logo i elementów wizualnych, w tym prawo do dalszego przenoszenia tych praw na inne podmioty. Ponadto, MSW nabyło uprawnienia m.in. w zakresie prawa do zwielokrotniania za pomocą dowolnej techniki całości utworu lub poszczególnych elementów, przy wykorzystaniu wszystkich znanych technik na każdym nośniku, co oznacza między innymi możliwość ich wykorzystania w pełnym zakresie działania Policji<sup>46</sup>.

Reasumując należy stwierdzić, że określone przez Zespół wytyczne dotyczące przeprowadzenia i rozstrzygnięcia konkursu studialnego na opracowanie modelu funkcjonalno-przestrzennego komendy Policji oraz konkursu na logo i elementy identyfikacji wizualnej komend i komisariatów Policji były racjonalne, uzasadnione, jak też dostosowane do potrzeb i oczekiwań wyznaczonych w *Programie*.

Na zapewnienie efektywności wdrożenia *Programu* wpłynęło również wyposażenie Zespołu w aplikację elektroniczną<sup>47</sup>, co umożliwił Zespołowi efektywną koordynację realizacji *Programu*, w tym prawidłowe zaplanowanie pracy oraz perspektywę bieżącego monitorowania zaplanowanych przedsięwzięć inwestycyjno-remontowych, jak również sprawowania właściwego nadzoru.

Przygotowanie i przeprowadzenie w 2013 r. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na budowę aplikacji elektronicznej Zespół zlecił kierownictwu DN MSW<sup>48</sup>.

Podjęcie decyzji o udzieleniu w 2013 r. zamówienia publicznego na budowę ww. aplikacji elektronicznej wynikało z konieczności jak najszybszego zapewnienia efektywnej obsługi merytorycznej i organizacyjno-technicznej Zespołu. Ponadto, budowa ww. aplikacji elektronicznej ma umożliwić wdrożenie skutecznych narzędzi nadzoru nad *Programem* realizowanym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Komendę Główną Policji, składającym się z szeregu zadań inwestycyjnych i remontowych realizowanych na terenie całego kraju.

Wybór wykonawcy, któremu zlecono budowę aplikacji elektronicznej wspierającej zarządzanie, monitorowanie i koordynację *Programu*, nastąpił według procedur zamówień publicznych obowiązujących w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

W dniu 9 grudnia 2013 r. zawarto z firmą Doers Jacek Głodek umowę Nr 10/DN/2013, w której w sposób szczegółowy określono m.in. funkcjonalność, jaką miał spełniać przedmiot zamówienia oraz zadania, które miał w ramach zlecenia zrealizować wykonawca usługi.

Dotychczasowy etap wdrożenia na potrzeby Zespołu ww. narzędzia informatycznego umożliwia pracownikom DN MSW oraz funkcjonariuszom Policji jego wykorzystanie w zakresie wprowadzania informacji o stanie zadań już zrealizowanych w ramach *Programu*<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> W dniu 24 lipca 2013 r. przewodniczący Zespołu przekazał KGP do służbowego wykorzystania i stosowania *Księgę Standaryzacji Komend i Komisariatów Policji* oraz *Księgę znaku i elementów identyfikacji wizualnej komend i komisariatów Policji*. Następnie pismem z dnia 25 lipca 2013 r. Zespół poinformował KGP o możliwości rozszerzenia zakresu wykorzystania nowego logotypu na wszystkie sfery działania formacji Policji oraz przedstawienia propozycji w zakresie formuły i treści przekazania praw do użytkowania logotypu oraz innych elementów identyfikacji wizualnej opracowanych w ramach *Programu*.

<sup>47</sup> Zwaną dalej też narzędziem informatycznym lub systemem.

<sup>48</sup> Który zapewniał obsługę merytoryczną i organizacyjno-techniczną Zespołu.

<sup>49</sup> Wraz z zakończeniem budowy aplikacji elektronicznej pracownicy DN MSW i funkcjonariusze Policji rozpoczęli sukcesywnie importowanie danych dotyczących standaryzacji komend i komisariatów Policji, których wprowadzania do dnia zakończenia kontroli nie ukończono. Momentem osiągnięcia pełnej funkcjonalności przez aplikację jest wygenerowanie raportu na temat realizacji zadań według aktualnego stanu.

Należy podkreślić, że istotny wpływ na zlecenie budowy aplikacji elektronicznej wspierającej zarządzanie *Programem* miało przede wszystkim podejście projektowe przyjęte przez Zespół, które obejmowało m.in. takie aspekty jak planowanie, monitorowanie i nadzorowanie postępu prac, koordynację i integrację realizowanych zadań, zarządzanie ryzykiem oraz poprawienie komunikacji pomiędzy Ministerstwem Spraw Wewnętrznych a Komendą Główną Policji.

Mając na uwadze powyższe, pozytywnie oceniono sposób opracowania *Programu* oraz realizację przez Zespół działań określonych w *Programie*, w tym wprowadzanie przez Zespół podejścia projektowego w zarządzaniu wieloletnim *Programem*, realizowanym na terenie całego kraju.

### **3. Prawidłowość wykonywania przez Zespół do spraw Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji działań nadzorczych nad realizacją przez Policję Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji.**

Zgodnie z § 2 ust 1 *zarządzenia MSW Nr 66* zadaniem Zespołu było przygotowanie *Programu* oraz nadzór nad działaniami Policji przy jego realizacji. W tym miejscu należy mieć na względzie, iż zgodnie z § 2 ust. 2 powołanego *zarządzenia Program* określać powinien w szczególności:

- cel i priorytety *Programu*,
- okres realizacji oraz zasady finansowania *Programu*,
- kryteria i procedury klasyfikowania zadań do realizacji w ramach *Programu*,
- sposób monitorowania realizacji *Programu*.

Niezależnie od powyższego, w § 3 pkt 1 § *zarządzenia MSW Nr 66* nałożono na Zespół obowiązek określenia zasad sprawowania nadzoru nad wykonaniem *Programu*.

Na inauguracyjnym posiedzeniu Zespołu w dniu 29 października 2012 r. przewodniczący Zespołu wskazał, że oprócz opracowania i wdrożenia *Programu*, zadaniem Zespołu jest określenie zasad sprawowania nadzoru nad wykonaniem *Programu*, opracowanie zasad i trybu sporządzania informacji i sprawozdań z jego realizacji, opiniowanie i zatwierdzanie standardów – modelowych rozwiązań obiektów policyjnych oraz opiniowanie i zatwierdzanie dokumentów związanych z realizacją *Programu*<sup>50</sup>.

Ustalenia kontroli wskazują, że Zespół do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie określił precyzyjnych zasad sprawowania nadzoru. Kierownik podmiotu kontrolowanego wyjaśnił<sup>51</sup>, że podstawowe zasady sprawowania nadzoru zostały określone w rozdziale VI *Programu* opracowanego na podstawie § 2 ust. 1 i 2 *zarządzenia MSW Nr 66* i przyjętego na posiedzeniu Zespołu w dniu 29 stycznia 2013 r. Wyjaśniono również, że w oparciu o wskazany wyżej *Program* Zespół, w ramach działań nadzorczych, na bieżąco monitoruje realizację zadań, w tym wywiązywanie się przez realizujących zadania ze stosowania ustalonych w ramach *Programu* rozwiązań standaryzacyjnych, prowadzenie zadań zgodnie z przyjętym harmonogramem oraz optymalne wykorzystanie otrzymanych środków finansowych. Ponadto, w początkowym okresie funkcjonowania Zespołu sprawozdawanie stanu realizacji

<sup>50</sup> Protokół Ustaleń Nr 1/2012 z posiedzenia Zespołu do spraw Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji z dnia 29 października 2012 r.

<sup>51</sup> Pismo DN MSW z dnia 9 czerwca 2014 r. (nr DN-A-091-1/2014).



odbywało się na kartach opisu zadań oraz na sprawozdaniach zbiorczych w podziale na inwestycje i remonty.

Przewodniczący Zespołu decydował bezpośrednio o podziale zadań między poszczególnych członków Zespołu w zależności od uprawnień i kompetencji komórek organizacyjnych, które reprezentowali. W celu poprawy sprawowania nadzoru i wzmocnienia skuteczności działania Zespołu, na posiedzeniu w dniu 8 października 2013 r. Zespół przyjął dokumentację zarządczą obejmującą: szablon zgłoszenia zadania do planu, szablon sprawozdania z realizacji zadania, plan komunikacji zewnętrznej, podział odpowiedzialności członków Zespołu oraz procedurę przebiegu posiedzenia. Przyjęte szablony sprawozdania i zgłoszenia zadania zastąpiły wcześniej używane karty opisu zadań. Uwzględniając powyższe wyjaśnienia, należy jednak stwierdzić, że zgodnie z § 2 i § 3 *zarządzenia MSW Nr 66* oraz z ustaleniami przyjętymi na pierwszym posiedzeniu Zespołu w dniu 29 października 2012 r. określenie zasad sprawowania nadzoru nad wykonaniem *Programu* miało być przyjęte niezależnie od *Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji*. Ponadto, rozdział VI *Programu* zatytułowany *Nadzór nad realizacją oraz ewaluacja Programu* nie określa zasad nadzoru, w tym przypisania zadań nadzorczych członkom Zespołu, lecz ustala jego cele, wskazuje czynności nadzorcze oraz kryteria nadzoru nad *Programem*. Przyjęta na posiedzeniu Zespołu w dniu 8 października 2013 r. dokumentacja zarządcza realizuje w głównej mierze dyspozycję zawartą w § 7 ust. 1 *zarządzenia MSW Nr 66*, nakładającą na przewodniczącego Zespołu obowiązek określenia trybu pracy Zespołu, w tym podziału zadań pomiędzy poszczególnymi członkami Zespołu. Wskazuje na to, w przyjętej w dniu 8 października 2013 r. w rozdziale 2 *Procedury przebiegu posiedzenia Zespołu do spraw Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji*, podstawa prawna do jej wprowadzenia, tj. § 7 ust. 1 *zarządzenia MSW Nr 66*, oraz sama treść przyjętej dokumentacji zarządczej. Związek z zasadami nadzoru, o których jest mowa w § 3 pkt 1 ww. *zarządzenia* polega na przyjęciu w ramach dokumentacji zarządczej szablony dokumentów wspomagających monitorowanie i ocenę przebiegu realizacji zadań, tj. szablonu zgłoszenia zadania do planu oraz szablonu sprawozdania z realizacji zadania. Nie zmienia to faktu, że – co do zasady – dokumentacja zarządcza przyjęta w dniu 8 października 2013 r. związana była z określeniem trybu pracy, co winno być następstwem określenia zasad, w tym zasad związanych z podziałem kompetencji w zakresie czynności nadzorczych. Nie może natomiast ich zastępować, ani nie powinna powstawać przed ich ustaleniem.

Brak określenia precyzyjnych zasad sprawowania nadzoru uznano za nieprawidłowość, która w efekcie powoduje, że ustalenie sposobu badania zgodności realizowanych w ramach *Programu* zadań z informacjami, zawartymi na listach priorytetów inwestycyjnych i remontowych, sposobu badania zgodności realizowanych zadań z rozwiązaniami standaryzacyjnymi, sposobu rozliczania terminowości realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych oraz rozliczania terminowości obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych KGP, sposobu oceny przez Zespół kompletności i rzetelności przedkładanej przez Policję dokumentacji oraz sposobu badania efektywności realizacji zadań jest mocno utrudnione. Sposób sprawowania nadzoru w okresie objętym kontrolą określany był na bieżąco, w zależności od doraźnych potrzeb i kilkakrotnie zmieniany.

Zgodnie z postanowieniami *Programu*, Komendant Główny Policji był zobowiązany do opracowywania i przedkładania Zespołowi, w formie pisemnej i elektronicznej, sprawozdań miesięcznych (do 20 dnia po upływie miesiąca) i rocznych (do 15 lutego następnego roku) oraz, na wniosek przewodniczącego

Zespołu, sprawozdań uwzględniających informacje o realizacji każdego z zadań inwestycyjnych i remontowych. *Program* określa równocześnie zawartość informacyjną sprawozdań<sup>52</sup>.

W zakresie nadzoru nad terminowością sprawozdań ustalono, że w 2013 r. Policja przedłożyła Ministrowi Spraw Wewnętrznych 12 sprawozdań miesięcznych; pierwsze sprawozdanie złożono według stanu na dzień 28 lutego 2013 r., tj. miesiąc po przyjęciu przez Zespół, zgodnie z założeniami *Programu*<sup>53</sup>, listy zadań inwestycyjnych rozpoczętych przed końcem 2012 r.; następne sprawozdania były składane raz w miesiącu według stanu na koniec miesiąca, w tym jedno po terminie<sup>54</sup>. Z uzyskanych, od kierownika podmiotu kontrolowanego wyjaśnień wynika, że sprawozdanie dotyczące prac w listopadzie 2013 r. zostało przysłane z opóźnieniem ze względu na liczne przesunięcia finansowe wymagające uzgodnienia w związku z rozwiązywaniem zaistniałych w poszczególnych garnizonach problemów z realizacją niektórych inwestycji. Sprawozdanie według stanu na dzień 12 grudnia 2013 r. zostało formalnie przesłane przez KGP pismem Cnz-5017/13 z dnia 16 grudnia 2013 r., w trybie roboczym przekazano je do wglądu DN MSW wcześniej. Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia należy jednak stwierdzić, że sprawozdanie za listopad 2013 r. nie zostało sporządzone w sposób przewidziany w *Programie*, co uznano za uchybienie, wobec niestwierdzenia negatywnych skutków.

Pozostałe sprawozdania przesłano w terminach wymaganych przez *Program*<sup>55</sup>.

W 2014 r. KGP przekazała, w okresie objętym kontrolą, dwa sprawozdania miesięczne, tj. według stanu na dzień 31 marca 2014 r. oraz 30 kwietnia 2014 r., w tym jedno po terminie<sup>56</sup>.

Przedłożenie w 2014 r. tylko dwóch sprawozdań, według wyjaśnień kierownika podmiotu kontrolowanego<sup>57</sup>, było spowodowane tym, że *Plan realizacji Programu w okresie 2014-2015* został zaakceptowany przez Zespół dopiero na posiedzeniu w dniu 20 marca 2014 r.; wcześniej lista zadań przeznaczonych do realizacji w okresie 2014–2015 była w miesiącach luty i marzec 2014 r. przedmiotem konsultacji roboczych, a KGP nie podejmowała w tym czasie prac. Wobec takiego wyjaśnienia należy stwierdzić, że wymóg przedkładania przez Policję comiesięcznych sprawozdań winien być realizowany bezwzględnie, nawet gdyby sprawozdania miały potwierdzać brak jakiegokolwiek postępu w pracach w danym miesiącu sprawozdawczym, co też jest informacją. Wydaje się jednak mało prawdopodobne, aby w miesiącach styczeń i luty 2014 r. ustały (zostały przerwane) wszelkie prace związane z wykonywaniem *Programu*.

W toku kontroli ustalono również, że sprawozdanie roczne za 2013 r., które zgodnie z wymaganiami *Programu* winno być przedłożone Zespołowi do dnia 15 lutego 2014 r. nie zostało złożone w wyodrębnionej formie. Kierownik podmiotu kontrolowanego<sup>58</sup> wyjaśnił, że kompletna i szczegółowa informacja na temat realizacji zadań według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. została przekazana w ramach opracowania comiesięcznego sprawozdania.

---

<sup>52</sup> Cz. V pkt 5.3 str.20 *Programu*.

<sup>53</sup> *Program*, cz. V pkt. 5.

<sup>54</sup> Sprawozdanie za miesiąc październik 2013 r. zostało przesłane nieznacznie po terminie tj. 21 października, z tym że termin do złożenia tego sprawozdania przypadał na dzień wolny od pracy. Zespół dopuścił w takich przypadkach możliwość nadesłania sprawozdania w pierwszym dniu roboczym, aczkolwiek brak jest dokumentu sankcjonującego taki sposób postępowania.

<sup>55</sup> Ustalenia na podstawie wyjaśnień oraz przekazanej dokumentacji elektronicznej przy piśmie z dnia 2 lipca 2014 r. nr DN-A-091-1/2014.

<sup>56</sup> Sprawozdanie za marzec 2014 r. KGP złożyła z dwudniowym opóźnieniem.

<sup>57</sup> Pismo DN-A-091-1/2014 z dnia 2 lipca 2014 r.

<sup>58</sup> Pismo DN-A-091-1/2014 z dnia 2 lipca 2014 r.

Należy stwierdzić, że *Program* w części dotyczącej wymagań wobec sprawozdania rocznego, określa wyłącznie datę graniczną złożenia sprawozdania oraz wskazuje w sposób ogólny, iż sprawozdanie roczne ma przedstawiać zbiorcze dane na temat realizowanych prac inwestycyjnych i remontowych. Ponieważ od czerwca 2013 r. w sprawozdaniach comiesięcznych, obok formularzy indywidualnie opisujących zadanie, stosowano równolegle formę zbiorczą (zestawienia w arkuszach Excel), można przyjąć, że sprawozdanie za miesiąc grudzień 2013 r., prezentujące aktualny na koniec roku stan wykonania zadań, wypełnia wymogi sprawozdania rocznego.

W okresie objętym kontrolą przewodniczący Zespołu nie zwracał się do Komendanta Głównego Policji o inne informacje o realizacji poszczególnych zadań (specjalne sprawozdania).

W toku kontroli, w zakresie nadzoru nad zasadami sporządzania sprawozdań ustalono, że w pierwszym okresie realizacji *Programu*, tj. do czerwca 2013 r. Zespół nie określił w formie wyodrębnionego dokumentu, bądź ustalenia przyjętego na posiedzeniu Zespołu, zasad i trybu sporządzania informacji i sprawozdań, o których jest mowa w § 3 pkt 2 *zarządzenia MSW Nr 66*. W dostępnej dokumentacji nie ma również informacji o procesie powstawania pierwszych wzorów kart opisu sprawozdania pełniących funkcję sprawozdań miesięcznych. Udokumentowane jest wyłącznie zobowiązanie Komendanta Głównego Policji na posiedzeniu w dniu 29 stycznia 2013 r. do rozpoczęcia sprawozdawczości w stosunku do zadań, które zaakceptowano do realizacji (w tym przekazywania dokumentacji zdjęciowej). Pakiet dokumentów sprawozdawczych został zaproponowany przez sekretarza Zespołu na posiedzeniu w dniu 22 marca 2013 r. i przedstawiony Zespołowi po poprawkach w dniu 12 kwietnia 2013 r., niemniej w dokumentacji z posiedzeń brakuje wzmianki o formalnym zaakceptowaniu tych wzorów.

Do czerwca 2013 r. sprawozdania, w odniesieniu do każdego zadania inwestycyjnego i remontowego przyjętego do realizacji, miały formę prezentacji wizualnej (tzw. karty opisu zadania), sporządzanej oddzielnie dla każdego zadania. Zawierały podstawowe informacje dotyczące zadania, przygotowane zgodnie z wymaganiami określonymi w cz. V pkt 5. 1 *Programu*, tj.:

- określenie jednostki,
- powierzchnia obiektu przed i po wykonaniu zadania,
- bieżący i docelowy stan etatowy,
- opis stanu obiektu oraz zakresu planowanych prac,
- określenie wartości zadania, źródeł finansowania,
- harmonogramy realizacji i wydatków.

Częścią każdej karty zadania była część sprawozdawcza, której wypełnianie co miesiąc miało obrazować postęp prac. Zawierała następujące rodzaje wskaźników sprawozdawczych:

- opis czynności i wykonany zakres rzeczowy w okresie sprawozdawczym,
- wydatkowanie środków finansowych w okresie sprawozdawczym,
- zagrożenia skutkujące dodatkowymi wydatkami środków lub wydłużeniem terminu,
- przewidywane oszczędności,
- zmiany w harmonogramie rzeczowo-finansowym realizacji zadania,
- proponowane uwagi

oraz dokumentację fotograficzną przedstawiającą zaawansowanie wykonywanych prac w cyklu kwartalnym.

Powyższe wskaźniki odpowiadają wymaganiom przewidzianym w *Programie* dla sprawozdań miesięcznych i rocznych<sup>59</sup>, niemniej stwierdzono w wyniku kontroli, że w okresie luty – czerwiec 2013 r. dokumentacja fotograficzna nie była kompletna. W czerwcu 2013 r. rozpoczęto stosowanie wersji roboczych nowych formularzy sprawozdawczych<sup>60</sup>. Na arkuszach Excel przygotowywano zestawienia, oddzielnie zadań inwestycyjnych i remontowych, w rozbiciu na garnizony, zawierające następujące dane: wyszczególnienie inwestycji, terminy rozpoczęcia i zakończenia, wartość kosztorysowa, źródła finansowania i poniesione wydatki, syntetyczny opis etapu realizacji (np. etap procedury przetargowej, etap prac budowlanych itp.) oraz wskazanie ewentualnych zagrożeń poprzez wybór jednej z trzech opcji: „zgodnie z planem”, „opóźnione niezagrożone”, „opóźnione zagrożone”. W konfrontacji z wymaganiami dla sprawozdań przewidzianymi w *Programie* stwierdzono brak wyodrębnionego składnika sprawozdania mówiącego o przewidywanych oszczędnościach oraz informacji o zmianach w harmonogramie. Analiza przedłożonych sprawozdań potwierdziła, iż wymagana *Programem* dokumentacja fotograficzna nie była kompletna.

Równolegle, dla celów sprawozdawczych, wprowadzono od czerwca 2013 r. oddzielnie dla każdego zadania formularze, tj. :

- formularz zgłoszenia nowego zadania zawierający następujące informacje: nazwę zadania, wskaźnik procentowy wypełnienia warunków niezbędnych do zgłoszenia zadania, ocena zadania według kryteriów przewidzianych w *Programie*, powierzchnia użytkowa (przed /po), stan etatowy (przed/po), przewidywane zmiany w strukturze etatowej, uzasadnienie dla realizacji, opis aktualnego stanu, zakres planowanych prac, harmonogram zadania (terminy/wydatki),
- formularz oceny warunków niezbędnych,
- formularz oceny kryteriów wyboru,
- karta harmonogramu realizacji zadania.

Po przyjęciu przez Zespół dokumentacji zarządczej w dniu 8 października 2013 r. stosowano na potrzeby sprawozdawczości zestawienia w arkuszach Excel według wzoru przyjętego w czerwcu oraz zmodyfikowane następujące formularze indywidualne dla każdego zadania:

- formularz karta zadania (dane dotyczące zadania, terminów, zakresu prac, stanu prac, źródeł finansowania, wydatków),
- formularz zgłoszenia do planu (dane przewidziane *Programem* niezbędne do zgłoszenia zadania),
- formularz dotyczący wypełnienia wymagań standaryzacyjnych i jakościowych (była to konsekwencja rozstrzygnięcia w czerwcu 2013 r. konkursów na znak graficzny i elementy identyfikacji wizualnej oraz model funkcjonalno-przestrzenny komend i komisariatów, a w efekcie przyjęcia *Księgi Standardów* i *Księgi Znaku*. Formularz ten specyfikuje, które z elementów wymaganych *Księgą Standaryzacji* i *Księgą Znaku*, w stosunku do danego zadania będą spełnione, w zależności od wariantu inwestycji),
- harmonogram realizacji zadań i środków.

---

<sup>59</sup> *Program* str. 20.

<sup>60</sup> Był to skutek przystąpienia, zgodnie z decyzją Zespołu podjętą na posiedzeniu w dniu 29 kwietnia 2013 r., DSiA MSW do prac usprawniających zarządzanie *Programem*.

Przyjęte w czerwcu 2013 r. w trybie roboczym zasady sprawozdawczości nie były stosowane konsekwentnie. W miesiącach sierpniu i listopadzie oraz w sprawozdaniu przedłożonym w dniu 12 grudnia 2013 r. zastosowano wyłącznie zestawienia w arkuszach Excel.

Niemniej, zawartość informacyjna i charakter stosowanych od czerwca 2013 r. formularzy pokazują, że tylko zestawienia w formie arkuszy Excel pełnią faktycznie funkcję sprawozdań, ponieważ informują o przebiegu prac i stanie zadania na dany dzień. Pozostałe dokumenty (formularze) przygotowywane indywidualnie dla każdego zadania stanowią opis i uzasadnienie (według wymagań, warunków i kryteriów wynikających z *Programu*) wyboru zadania do realizacji w ramach standaryzacji i powinny powstawać na etapie przygotowywania przez Policję propozycji do list zadań. Nieegzekwowanie przez Zespół terminowego przekazywania sprawozdań oraz pełnej wymaganej *Programem* ich zawartości potraktowano jako uchybienia.

*Program* realizowany jest poprzez wykonanie zadań inwestycyjnych i remontowych, mających na celu stworzenie jednolitego standardu zewnętrznego i wewnętrznego komend powiatowych, miejskich i rejonowych oraz komisariatów. W związku z tym, zgodnie z § 3 pkt 3 *zarządzenia MSW Nr 66*, powołany przez Ministra Zespół ma zatwierdzać dokumenty przygotowywane przez Policję w związku z realizacją *Programu* oraz pełnić nadzór w zakresie zadań i terminów określonych w planach inwestycyjno-remontowych.

Zgodnie z *Programem*, w pierwszej kolejności, Komendant Główny Policji był zobowiązany do przedstawienia do oceny i akceptacji Zespołu listy zadań inwestycyjnych rozpoczętych przed końcem 2012 r., w drugiej kolejności, listy obiektów, których remont bądź adaptacja miały się rozpocząć w 2013 r. a zakończyć w 2014 r. Następnie, w każdym roku trwania *Programu*, na podstawie list wojewódzkich, był zobowiązany do przedłożenia Ministrowi Spraw Wewnętrznych listy priorytetów inwestycyjnych i remontowych.

W okresie od stycznia 2013 r. do marca 2014 r. propozycje list zadań do realizacji były przedmiotem obrad na jedenastu posiedzeniach Zespołu. Sposób dokumentowania wyłaniania przez Zespół spośród list przedkładanych przez Policję zadań do realizacji w pierwszym i drugim etapie polegał na sporządzaniu tzw. protokołu ustaleń z posiedzenia, nie zawsze spójnego terminologicznie z opisem działań przewidzianych w tym zakresie dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w *Programie*, co znacząco utrudnia ocenę w jakim stopniu Zespół w okresie objętym kontrolą opiniował i zatwierdzał dokumenty sporządzane przez Policję, związane z realizacją *Programu*. Listę do realizacji w latach 2014 – 2015 przyjęto w formie decyzji.

W toku kontroli ustalono, że na posiedzeniu w dniu 17 stycznia 2013 r. Zespół wyłonił zadania do realizacji w I etapie, tj. zadania rozpoczęte przed końcem 2012 r., których stan zaawansowania był większy niż 10% wartości kosztorysowej zadania oraz realnie były prowadzone prace budowlane. Wyłoniono 10 zadań do realizacji w pierwszej i 13 zadań do realizacji w drugiej kolejności. Na posiedzeniu w dniu 29 stycznia 2013 r. KGP przedstawiła listę 198 tzw. dodatkowych potrzeb inwestycyjnych i remontowych na 2013 r. Jak wynika z protokołu posiedzenia, Zespół po przeanalizowaniu na posiedzeniu wszystkich propozycji ocenił i przeznaczył do realizacji w pierwszej kolejności 58 zadań remontowych i 7 zadań inwestycyjnych. Ponadto, wskazał listę rezerwową 19 zadań remontowych oraz jedno zadanie inwestycyjne. Uwzględniając terminologię zastosowaną w protokole z posiedzenia w dniu 29 stycznia 2013 r. (chodzi o określenie „dodatkowe potrzeby Policji”) nie można jednoznacznie ustalić,



którą część *Programu* realizują. Na tym etapie pracy Zespołu, czyli po dwóch posiedzeniach poświęconych wyłanianiu zadań do realizacji, nie sporządzono jednej listy zatwierdzonych zadań.

Lista zadań inwestycyjno-remontowych przewidzianych w *Programie* w tzw. drugim etapie została przedstawiona na posiedzeniu w dniu 7 maja 2013 r., następnie była przedmiotem obrad w dniach 15 maja i 19 czerwca 2013 r., a ostatecznie została zatwierdzona w dniu 25 czerwca 2013 r.<sup>61</sup> Z treści protokołów nie wynika przebieg analizy, jak również powód, dla którego wśród proponowanych zadań były również wskazywane zadania z pierwszego etapu. Na posiedzeniu w dniu 25 czerwca 2013 r., zamykającym dyskusję na temat zadań przeznaczonych do realizacji w drugim etapie, Zespół zaakceptował rekomendowaną przez sekretarza Zespołu listę zadań inwestycyjnych i remontowych, stanowiącą załącznik do protokołu posiedzenia. Zapis ustaleń nie pozwala ustalić i ocenić przebiegu analizy. W dalszym ciągu nie utworzono jednej listy zadań remontowych i inwestycyjnych realizowanych w ramach *Programu*.

Na posiedzeniu w dniu 20 marca 2014 r. Zespół przyjął do realizacji 14 propozycji KGP w latach 2014 – 2015, co znalazło wyraz w Decyzji Nr 1. Decyzja została poprzedzona analizą w Departamencie Nadzoru i przygotowaniem na jej podstawie dwóch dokumentów: *Ocena zadania według kryteriów Programu* oraz *Wyniki weryfikacji formularzy zgłoszenia zadań nadesłanych przez KGP*.

Procedowanie w 2013 r. propozycji KGP zadań do realizacji w ramach Funduszu „Dobrego Gospodarza” (FDG) miało miejsce na posiedzeniach w dniach 15 i 19 maja oraz 25 czerwca 2013 r., kiedy zapadła ostateczna decyzja. W 2014 r. nie została wyodrębniona lista zadań prowadzonych w ramach FDG, w treści protokołu z posiedzenia w dniu 20 marca 2014 r., kiedy Zespół decydował o realizacji *Programu* w latach 2014-2015 nie ma na ten temat jakiegokolwiek informacji. Kierownik podmiotu kontrolowanego wyjaśnił<sup>62</sup>, że Komendant Główny Policji w piśmie skierowanym do dyrektora Departamentu Nadzoru<sup>63</sup> zapewnił, iż oszczędności, które będą wypracowane przez jednostki Policji podczas realizacji przedsięwzięć remontowych zostaną przeznaczone w ramach FDG na zakup wyposażenia do obiektów służbowych Policji remontowanych w ramach *Programu*.

Analiza ustaleń z posiedzeń Zespołu nie daje podstaw do stwierdzenia, aby były przypadki usuwania z list priorytetów inwestycyjnych i remontowych zadania wcześniej zaakceptowanego przez Zespół do realizacji.

W toku kontroli ustalono również, że w 2013 r. włączono nowe zadania do realizacji w ramach *Programu*. We wrześniu 2013 r. Policja, w celu pełnego i optymalnego wykorzystania zaplanowanych środków, zgłosiła do realizacji nowe zadania. Rozpatrywano je na posiedzeniach w dniach 8 października i 5 listopada 2013 r. W tym wypadku, protokoły z posiedzeń dokumentują przebieg analizy, zastrzeżenia członków Zespołu oraz zalecenia dotyczące konieczności uzupełnienia przez Policję dokumentacji.

---

<sup>61</sup> W dniu 7 maja 2013 r. analiza koncentrowała się na kwalifikowalności zaproponowanych przez Policję zadań zgodnie z kryteriami *Programu* niemniej brak jest opisu przebiegu analizy. W dniu 15 maja 2013 r. omawiano przedstawiony przez sekretarza Zespołu podział środków finansowych na zadania w II etapie ale jednocześnie omawiano sposób finansowania trzech inwestycji z I etapu. Zespół, w kontekście wyłaniania zadań do II etapu, zgłosił równocześnie wątpliwość zastosowania w nich pełnych rozwiązań standaryzacyjnych, wobec nierozstrzygniętych jeszcze w tym czasie konkursów. W dniu 19 czerwca 2013 r. Zespół rozpatrywał, w tym samym trybie co na poprzednich spotkaniach, propozycje zadań inwestycyjno-remontowych przedstawione przez sekretarza Zespołu.

<sup>62</sup> Pismo DN-A-091-1/2014 z dnia 9 czerwca 2014 r.

<sup>63</sup> Pismo Cnz-3911/14 z dnia 30 maja 2014 r.

Niemniej jednak protokół z dnia 17 grudnia 2013 r., zawierający rekomendacje nr 14, 15 i 16 o dołączeniu do *Programu* zgłoszonych przez Policję we wrześniu zadań, w swojej treści takiej decyzji nie zawiera.

Pismem z dnia 19 marca 2014 r. (nr Cnz-1552/14) KGP przesłała wykaz zadań inwestycyjno-remontowych Policji proponowanych do realizacji w bieżącym roku w ramach *Programu*. Proponowane zadania zostały przyjęte przez Zespół na posiedzeniu w dniu 20 marca 2014 r.

W okresie objętym kontrolą Zespół nie utworzył listy zadań inwestycyjnych i remontowych realizowanych w ramach *Programu* w formie jednego, sukcesywnie uzupełnianego w sposób uwidaczniający historię zmian od początku realizacji *Programu*. Brak takiego dokumentu uznano za uchybienie, które utrudnia prawidłowe zarządzanie *Programem*.

Zgodnie z *Programem* listy priorytetów inwestycyjnych i remontowych, zgłaszanych przez KGP do realizacji w II etapie winny zawierać określony katalog informacji opisany w cz. V pkt 5.1. Ustalenia kontroli wskazują, że listy zadań inwestycyjnych i remontowych przedstawione na posiedzeniach w dniach 19 i 25 czerwca 2013 r., kiedy finalizowano listę zadań do realizacji w drugim etapie, zawierały tylko dwa z siedmiu wymagań, tj. określenie jednostki oraz finansowy obraz zadania, w tym wartość kosztorysową, plan wydatków na kolejne lata, informację o dofinansowaniu zewnętrznym. Kierownik podmiotu kontrolowanego wyjaśnił na tę okoliczność<sup>64</sup>, że zadania przedstawione przez KGP na posiedzeniu w dniu 25 czerwca 2013 r. miały dodatkowo wypełnione indywidualne formularze zgłoszenia, które zawierały opis wszystkich, oprócz harmonogramu kwartalnego, wymagań. Ponadto, komendy wojewódzkie załączały dodatkowe informacje np. o stanie technicznym budynków, o inwestycjach w kontekście celowości, uzasadnienie, opis aktualnego stanu itp. W związku z powyższym wyjaśnieniem należy stwierdzić, że *Program* jednoznacznie nakłada obowiązek udokumentowania wypełnienia wymagań w ramach list priorytetów inwestycyjnych i remontowych.

*Program* określa również w cz. V pkt 5.2 warunki i kryteria wyboru zadań inwestycyjnych i remontowych. Analizując pod tym kątem działanie Zespołu ustalono, że wybór priorytetów inwestycyjnych i remontowych, do którego przystąpiono w maju 2013 r., odbywał się w oparciu o formularze zgłoszenia nowego zadania (*Szablon zgłoszenia nowego zadania do Programu* formalnie przyjęty do *Programu* od dnia 8 października 2013 r.), które zawierały wszystkie 9 warunków, określonych w *Programie* jako niezbędne oraz 24 kryteria oceny. W toku kontroli dokonano sprawdzenia, na wybranej na potrzeby kontroli próbie inwestycji i remontów, prawidłowość kwalifikowania przez Zespół zadań zgłaszanych przez KGP do realizacji. Stwierdzono, że nie we wszystkich przypadkach warunki wymagane *Programem* zostały wypełnione<sup>65</sup>. Od czerwca 2013 r. propozycje zadań do zatwierdzenia, na podstawie list

<sup>64</sup> Wyjaśnienie przedstawione przez kierownika podmiotu kontrolowanego w piśmie Dn-A-091-1/2014 z dnia 9 lipca 2014 r.

<sup>65</sup> Z wybranej próby inwestycji i remontów dokonano sprawdzenia:

Inwestycje:

1. KPP Gostynin- rozbudowa i przebudowa Komendy Powiatowej Policji w Gostyninie,
2. Rozbudowa i nadbudowa Komendy Rejonowej Policji przy ul. Zakroczymskiej 3c, Warszawa,
3. KMP Białystok – budowa III KP w Białymstoku przy ul. Wrocławskiej,
4. KP Gdańsk Śródmieście – budowa nowej siedziby,
5. KMP Bielsko-Biała – budowa nowej siedziby ul. Wapienna/Piekarska;

Remonty:

6. KMP Wałbrzych II KP ul. Psie Pole 7 – remont kompleksowy,
7. KMP Rzeszów, ul. Jagiellońska 13 – remont kompleksowy obiektów komendy,
8. KPP w Starachowicach, al. Armii Krajowej 27 – remont kompleksowy,
9. KP Poznań Grunwald,

przedkładanych przez Policję, przedkładane były Zespołowi przez sekretarza Zespołu w formie rekomendacji<sup>66</sup>. Należy stąd wywieść, że proces analityczny, w tym sprawdzenie i ocena spełnienia wymagań według założonych w *Programie* kryteriów wykonywany jest w DN MSW. Po dniu 8 października 2013 r. kryteria niezbędne do dokonania przez Zespół oceny kwalifikowalności propozycji zadania zawierane są w dokumencie *Ocena zadania według kryteriów Programu ze strony DN*. Na tej podstawie DN MSW (aktualna nazwa Departament Porządku Publicznego MSW) przygotowuje informację *Wyniki weryfikacji formularzy zgłoszenia zadań nadesłanych przez KGP*. Nieegzekwowanie przez Zespół przewidzianych *Programem* wymagań, które powinny spełniać propozycje KGP do list priorytetów inwestycyjnych i remontowych oraz niezgodna z postanowieniami *Programu* weryfikacja warunków, które powinny wypełniać zadania wybrane do realizacji, były skutkiem nieokreślenia zasad nadzoru, w tym nieokreślenia zasad sprawdzania rzetelności informacji przedkładanych przez Policję. W efekcie zakwalifikowano do realizacji zadania niezgodnie z *Programem*. Takie działania uznano za nieprawidłowość.

Zgodnie z § 3 pkt 6 *zarządzenia MSW Nr 66*, Zespół opiniuje jednoroczne i wieloletnie plany inwestycyjno-remontowe Policji. Realizacja tego wymogu była powiązana w pracach Zespołu z analizą i wyborem przez Zespół zadań inwestycyjnych i remontowych<sup>67</sup>. Niemniej, tylko protokół ustaleń z posiedzenia w dniu 17 stycznia 2013 r. zawiera, w sposób wyodrębniony w treści, informację o przedstawieniu przez Policję propozycji planu do realizacji w 2013 r. W pozostałych przypadkach sporządzono załączniki do protokołów posiedzeń: „Plan inwestycji na 2013 r.” i „Plan remontów” na 2013 r. oraz - w formie Rekomendacji 18 - „Przyjęcie planu realizacji Programu Standaryzacji przez KGP w okresie 2014-2015”. Z tak udokumentowanego w tym obszarze działania, można jedynie wnioskować

---

10. KMP Gliwice;  
Fundusz „Dobrego Gospodarza”:

11. KP3 Częstochowa,
12. 2KP Radom,
13. KP2 Katowice,
14. KPP Myślenice,
15. KPP Limanowa.

Ustalono, że KP Gdańsk Śródmieście nie spełniała 5 z 9 warunków niezbędnych, pomimo to została uwzględniona w *Programie*. Ponadto, w dniu 25 lipca 2014 r. kierownik komórki ds. kontroli, podpisał projekt wystąpienia pokontrolnego z równoległe prowadzonej w KGP kontroli, w wyniku której ustalono, że w zakresie inwestycji realizowanej w KMP w Bielsku-Białej nie została uregulowana kwestia własności gruntu, na którym realizowana jest inwestycja. Natomiast z dokumentacji przekazanej przez DPP MSW wynika, że inwestycja KMP w Bielsku-Białej spełniała warunki niezbędne, określone w *Programie*.

<sup>66</sup> Na okoliczność sposobu organizacji pracy Zespołu w pierwszym półroczu 2013 r. kierownik podmiotu kontrolowanego wyjaśnił przy piśmie z dnia 9 czerwca 2014 r. (nr DN-A-091-1/2014): w początkowym okresie tryb pracy Zespołu wynikał bezpośrednio z zapisów *zarządzenia nr 66 Ministra Spraw Wewnętrznych. Przewodniczący Zespołu decydował bezpośrednio o podziale zadań pomiędzy poszczególnych członków Zespołu. O zakresie spraw będących przedmiotem prac decydował obszar kompetencji i uprawnień komórek organizacyjnych wykonujących obsługę merytoryczną oraz organizacyjno-techniczną Zespołu oraz przy piśmie z dnia 20 czerwca 2014 r. (nr DN-A-091-1/2014): propozycje list zadań inwestycyjnych i remontowych do realizacji w tzw. II etapie (por. protokół z posiedzenia Zespołu w dniu 2013-01-17, s. 3) oraz wykaz zadań Funduszu Dobrego Gospodarza (ostatecznie przyjęte na posiedzeniu Zespołu w dniu 2013-06-25) były przedmiotem konsultacji i spotkań roboczych pomiędzy przedstawicielami KGP i MSW. W dniu 2013-03-28 KGP przesała wykaz (propozycję) zadań inwestycyjnych oraz remontowych z prośbą o akceptację. Jednocześnie KGP zwróciła się z wnioskiem o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa na rok 2013 – część 83, pozycja 69 „Środki na modernizację Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu” w kwocie 111 705 000 zł. Konsultacje i spotkania robocze mające na celu ustalenie listy zadań odbywały się od kwietnia 2013 roku. W spotkaniach uczestniczyli przedstawiciele Policji, członkowie Zespołu i pracownicy merytoryczni odpowiednich departamentów obsługujących Zespół.*

<sup>67</sup> Realizowano ją na posiedzeniach w dniach 17 i 29 stycznia, 15 maja, 19 i 25 czerwca 2013 r. oraz na posiedzeniu w dniu 20 marca 2014 r.

w sposób pośredni, że dokonywany na tych posiedzeniach wybór zadań do realizacji w ramach *Programu* był poprzedzany analizą i oceną potrzeb zgłaszanych przez Policję w formie planów.

W dostępnej dokumentacji z prac Zespołu brakuje jednoznacznego potwierdzenia realizacji obowiązku, o którym mowa w § 3 pkt 7 *zarządzenia MSW Nr 66*, tj. opiniowania sprawozdań z realizacji planów inwestycyjno-remontowych Policji.

Nadzór nad realizacją w zakresie zadań i terminów określonych w planach inwestycyjno-remontowych Policji odbywał się poprzez analizę sprawozdań miesięcznych, przygotowywanych przez KGP oraz sumarycznych raportów, przygotowywanych przez Departament Nadzoru na podstawie sprawozdań oraz innych danych uzyskiwanych z Policji na potrzeby tych posiedzeń, których tematem był stan realizacji *Programu* lub na polecenie przewodniczącego bądź innych członków Zespołu. Zespół, co do zasady, pracował zgodnie z § 6 *zarządzenia MSW Nr 66*, tj. na posiedzeniach, dyskutując nad propozycjami Policji oraz w trybie roboczym, tj. przez mailową wymianę informacji i dokumentów między posiedzeniami. Dla ułatwienia prowadzenia przez Zespół analizy przedstawionych zadań inwestycyjnych i remontowych, przygotowano w MSW<sup>68</sup> bazę danych zawierającą istotne informacje na temat obiektów komend i komisariatów Policji, takie jak: lokalizacja budynku, liczba policjantów i pracowników cywilnych zatrudnionych w danej jednostce, data budowy obiektu, wykaz prowadzonych ostatnio prac inwestycyjno-remontowych oraz dokumentację fotograficzną<sup>69</sup>.

Jak już wcześniej wspomniano, do dnia 8 października 2013 r. tryb pracy Zespołu wynikał bezpośrednio z zapisów *zarządzenia MSW Nr 66*. Przewodniczący Zespołu decydował o podziale zadań pomiędzy poszczególnych członków Zespołu według kompetencji i uprawnień komórek organizacyjnych, które reprezentowali. Formalnie tryb pracy Zespołu i podział zadań między członków został określony na posiedzeniu w dniu 8 października 2013 r. poprzez przyjęcie dokumentacji zarządczej obejmującej m.in.:

- plan komunikacji zewnętrznej Zespołu ds. standaryzacji komend i komisariatów Policji,
- podział odpowiedzialności w pracach Zespołu,
- procedurę przebiegu posiedzenia.

Zarówno przed, jak i po dniu 8 października 2013 r., odpowiedzialny za bieżącą analizę, w tym badanie prawidłowości i terminowości dokumentów przedkładanych przez Policję oraz zgodność realizacji *Programu* z harmonogramami był sekretarz Zespołu, który m.in. dokonywał porównania sprawozdań z planem realizacji *Programu* pod kątem planowanych, zaangażowanych i wydatkowanych kwot, terminów realizacji i aktualnego etapu prac. W przypadku zauważenia odstępstw, wątpliwości lub sygnalizowania przez KGP opóźnień lub trudności, były one wyjaśniane z KGP w trybie kontaktów roboczych. Efektem tej analizy były przedkładane przez sekretarza Zespołu rekomendacje.

Na podstawie sprawozdań miesięcznych sekretarz Zespołu przygotowywał raporty dla Zespołu, zawierające sumaryczne informacje o strukturze środków finansowych, strukturze zadań, wykorzystaniu środków finansowych oraz postępie prac.

Raporty były sporządzane z różną częstotliwością, wynikającą z rytmu prac i bieżących potrzeb Zespołu. W sumie, w okresie objętym kontrolą, opracowano 35 raportów, tj.:

- raport o stanie finansowo-rzeczowym *Programu* na dzień 30 kwietnia 2014 r.,

<sup>68</sup> Protokół posiedzenia Zespołu z dnia 29 stycznia 2013 r.

<sup>69</sup> Wskazana baza danych stanowiła zbiór danych o obiektach policyjnych, zgłaszanych do realizacji, o charakterze opisowym.

- trzy raporty o stanie realizacji *Programu* dla przewodniczącego Zespołu na dzień: 29 listopada 2013 r., 06 grudnia 2013 r., 8 stycznia 2014 r.,
- sześć raportów o stanie realizacji *Programu* przygotowane na posiedzenia Zespołu w dniach: 29 kwietnia 2013 r., 15 maja 2013 r., 8 października 2013 r., 5 listopada 2013 r., 17 grudnia 2013 r.,
- dwadzieścia raportów o stanie realizacji zadań w poszczególnych garnizonach,
- pięć raportów w związku z otwarciem nowych komend i komisariatów.

Po przeanalizowaniu sposobu i trybu pracy Zespołu ds. standaryzacji komend i komisariatów policji, dokumentacji związanej z zadaniami inwestycyjnymi oraz remontowymi, w tym sprawozdawczości, oraz po przeanalizowaniu przebiegu posiedzeń w okresie od dnia 29 października 2012 r. do dnia 20 marca 2014 r. stwierdzono, że nadzór nad realizacją *Programu* w zakresie zadań i terminów określonych w planach inwestycyjno-remontowych był na bieżąco prowadzony, niemniej w sposób nieusystematyzowany. Brak ustalenia precyzyjnych zasad nadzoru spowodował kilkakrotne istotne zmiany w 2013 r. w sposobie sprawowania nadzoru.

Po pierwsze, w czerwcu 2013 r. dokonano istotnej zmiany formularzy sprawozdawczych, która miała w założeniu służyć większej przejrzystości nadzoru; była o tym mowa na posiedzeniach w dniach 22 marca i 12 kwietnia 2013 r. W efekcie zmiana ta przyniosła zmultiplikowanie dokumentacji sprawozdawczej, czyniąc ją na tyle obszerną i szczegółową, że wykluczono możliwość rzeczywistego śledzenia przez każdego z członków Zespołu postępów wykonania *Programu*. Szczególnie, że dokumentację sprawozdawczą prowadzono metodą tradycyjną, tj. bez wspomagania narzędziem informatycznym, co powodowało, iż *de facto* Zespół opierał się w zasadniczej mierze na sprawdzaniach i analizach dokonywanych przez sekretarza Zespołu.

Po drugie, po przeszło półrocznych przygotowaniach, w dniu 8 października 2013 r. określono tryb pracy Zespołu. Mimo uporządkowania obiegu dokumentacji, formy dokumentów, zasad podejmowania ustaleń, w dalszym ciągu, jak to pokazują posiedzenia w dniach 17 grudnia 2013 r. oraz 20 marca 2014 r., nie rozwiązano problemów związanych z monitoringiem postępu prac. Na posiedzeniu w dniu 17 grudnia 2013 r. jeden z członków Zespołu zidentyfikował kluczową z punktu widzenia nadzoru potrzebę, tj. przygotowanie przez KGP w styczniu 2014 r. informacji o realizowanych w 2013 r. w ramach *Programu* przedsięwzięciach w zakresie inwestycji oraz poniesionych faktycznie wydatkach, z wyodrębnieniem inwestycji realizowanych przed wprowadzeniem *Programu* a kontynuowanych ze środków *Programu*, z podziałem na zadania zakończone w 2013 r. i przewidziane do zakończenia w 2014 r. (w tym kwoty wydatkowane i przewidziane do wydatkowania). Z kolei na posiedzeniu w dniu 20 marca 2014 r. Zespół podjął dwie istotne decyzje nadzorcze. Decyzję Nr 6 wskazującą na konieczność wytypowania 20% inwestycji, które będą poddawane stałemu i regularnemu monitorowaniu w zakresie stanu realizacji oraz Decyzję Nr 8, zobowiązującą Departament Nadzoru MSW do przekazywania do wszystkich członków Zespołu co dwa miesiące raportu o stanie rzeczowo - finansowym *Programu*.

Po trzecie, od wiosny 2013 r. trwają prace nad wdrożeniem aplikacji elektronicznego wsparcia zarządzania, monitorowania i koordynowania *Programu*, mającej zapewnić wprowadzanie danych w czasie rzeczywistym, dającej możliwość automatycznego, na podstawie gromadzonych danych, sporządzania sprawozdań, raportów, zestawień finansowych, kontrolowania terminów i sygnalizowania zagrożeń. Aplikacja jest na końcowym etapie wdrażania. Niezależnie od potrzeby jak najszybszego jej



uruchomienia, należy jednak stwierdzić, że aplikacja pełniąca funkcję narzędzia wspomagającego, nie może zastąpić określenia zasad nadzoru, natomiast będzie wymagała kolejnych zmian w trybie pracy Zespołu i – w związku z tym – zmian w dokumentacji zarządczej.

Jednolity znak graficzny i identyfikacja wizualna w budynkach Policji oraz model funkcjonalno-przestrzenny komendy i komisariatu Policji zostały opracowane w ramach konkursów przygotowanych przez MSW we współpracy ze Stowarzyszeniem Projektantów Form Przemysłowych oraz Stowarzyszeniem Architektów Polskich. W ich wyniku powstały *Księga Standaryzacji* i *Księga Znaku*, określające precyzyjnie wymagania standaryzacyjne. Konkursy zostały rozstrzygnięte w czerwcu 2013 r., a wdrożenie wyników konkursów do *Programu* nastąpiło w lipcu tego samego roku, poprzez przekazanie Policji do realizacji<sup>70</sup> pełnej dokumentacji, tj. w trakcie realizacji *Programu*. Konsekwencją rozstrzygnięcia konkursów było wprowadzenie przez Zespół rozliczania zadań realizowanych w ramach *Programu* z wypełniania przyjętych rozwiązań standaryzacyjnych. W tym celu we wrześniu 2013 r. dodano do sprawozdań miesięcznych kolejny formularz, wskazujący, w odniesieniu do każdego zadania, które z wymaganych *Księżką Standaryzacji* i *Księżką Znaku* elementów, w zależności od wariantu inwestycji, będą spełnione, pozwalając w ten sposób Zespołowi na bieżącą weryfikację.

Zespół, w dniu 21 lutego 2013 r.<sup>71</sup>, określił Komendantowi Głównemu Policji miesięczny termin na przekazanie informacji<sup>72</sup> o dokonaniu przeglądu Wytycznych Nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 17 listopada 2009 r. pod kątem uwzględnienia praktycznych potrzeb pracy policjantów i pracowników cywilnych oraz funkcjonowania komend i komisariatów. Komenda Główna Policji przesłała do Zespołu projekt dokumentu datowany na dzień 25 marca 2013 r., niemniej jednak faktyczna aktualizacja *Wytycznych* nastąpiła w dniu 30 lipca 2013 r., po przekazaniu przez MSW Komendantowi Głównemu Policji wyników konkursów. Na prośbę członka Zespołu, ówczesny Departament Strategii i Analiz MSW dokonał w sierpniu 2013 r. weryfikacji zgodności *Wytycznych Nr 3 z Księżką Standaryzacji* i zaopiniował je pozytywnie<sup>73</sup>.

W ramach nadzoru nad wdrażaniem przyjętych w wyniku konkursów standardów, na posiedzeniu w dniu 19 czerwca 2013 r. Zespół zobowiązał Komendę Główną Policji, do złożenia Ministrowi Spraw Wewnętrznych w dniu 31 grudnia 2013 r. informacji o sposobie wdrożenia rozwiązań standaryzacyjnych w realizowanych inwestycjach i remontach. Z przedłożonych przez kierownika podmiotu kontrolowanego, na potrzeby kontroli, dokumentów nie wynika, aby taka informacja została złożona. Niemniej jednak, na około dwa miesiące przed tym terminem, tj. na posiedzeniu w dniu 5 listopada 2013 r.<sup>74</sup>, Komendant Główny Policji, po pierwszych kilkumiesięcznych doświadczeniach wyraził obawę, że przewidziane w *Księdze Standaryzacji* rozwiązania budowlane i materiały wskazane do ich realizacji mogą zwiększyć koszty *Programu* o 30%. W związku z tym Zespół podjął Decyzję Nr 13/2013 o omówieniu w trybie roboczym uwag Policji do *Księgi Standaryzacji* i określeniu trybu działania w tej sprawie; zadanie powierzono do realizacji jednemu z członków Zespołu oraz Departamentowi Nadzoru MSW. W efekcie dokonanych ustaleń zgodzono się, że doświadczenia zebrane w pierwszym okresie realizacji inwestycji

<sup>70</sup> Pismami DN-PPR-0333-6-31 z dnia 24 lipca 2013 r. oraz DN-PPR-0333-6-31 z dnia 25 lipca 2013 r.

<sup>71</sup> Pismo DN-PPR-0333-6-7/2013.

<sup>72</sup> Był to skutek równoległego prowadzenia w I półroczu 2013 r. realizacji *Programu* oraz konkursów, które miały określić wymagania funkcjonalno-przestrzenne oraz wizualne.

<sup>73</sup> Wiadomość e-mail z dnia 5 sierpnia 2013 r. do członka Zespołu Pani J. Faryny-Wielowiejskiej.

<sup>74</sup> Protokół posiedzenia Zespołu z dnia 5.11.2013 r. pkt. 7.

i remontów z zastosowaniem *Księgi Standaryzacji* należy wykorzystać, uzupełniając *Księgę Standaryzacji*. Zespół zapoznał się z wynikami tych ustaleń na posiedzeniu w dniu 17 grudnia 2013 r., podkreślając konieczność sformalizowania procesu modyfikacji *Księgi Standaryzacji*. W tym celu zapadła Decyzja Nr 19/2013, wskazująca Departament Nadzoru MSW jako odpowiedzialny za ustalenie do dnia 31 stycznia 2014 r. formalnego sposobu zatwierdzenia i przekazania zmodyfikowanej *Księgi Standaryzacji* do KGP. W toku kontroli ustalono, że nie powstał w tej sprawie żaden dokument. Kierownik podmiotu kontrolowanego wyjaśnił<sup>75</sup>, że Decyzja Nr 19/2013 została wykonana w trybie ustnej konsultacji z ówczesnym przewodniczącym Zespołu, podczas której ustalono, że finalny dokument zostanie przekazany do KGP za pismem właściwego Podsekretarza Stanu po ukończeniu prac nad uzupełnieniem *Księgi Standaryzacji*, analogicznie do sposobu, który zastosowano przy przekazywaniu wyników konkursów oraz obowiązujących standardów architektoniczno-przestrzennych.

Do chwili zakończenia czynności kontrolnych ostateczna wersja drugiej edycji *Księgi Standaryzacji* nie została ukończona. Kierownik podmiotu kontrolowanego wyjaśnił<sup>76</sup>, że zmiany, które będą wprowadzone obejmą:

- unikanie wskazywania konkretnych produktów rynkowych,
- możliwość zastosowania najtańszych zamienników materiałów przy jednoczesnym zachowaniu ich właściwości,
- możliwość wprowadzania rozwiązań alternatywnych, przy zachowaniu parametrów i zasad,
- wprowadzenie rozwiązań uzupełniających, nieuwzględnionych w pierwszej edycji.

Poza powyższymi działaniami związanymi z nadzorem nad prawidłowością stosowania rozwiązań standaryzacyjnych ustalono, iż członkowie Zespołu uczestniczyli w uroczystościach otwarcia komend i komisariatów oraz w wyjazdach do poszczególnych garnizonów, co pozwalało ocenić stan wdrożenia rozwiązań standaryzacyjnych osobiście na miejscu.

Realizacja standaryzacji komend i komisariatów Policji została wpisana do *Planu działalności Ministra Spraw Wewnętrznych* w 2013 i 2014 r. W związku z powyższym, w ramach realizacji tego zadania, prowadzone jest zarządzanie ryzykiem, w wyniku którego następuje identyfikacja, analiza i ewaluacja ryzyk oraz ustalone jest i przeprowadzane postępowanie z ryzykiem, zgodnie z obowiązującą w MSW Procedurą P-012/SZJ *Zarządzanie ryzykiem*. Z analizy dokumentacji związanej z zarządzaniem ryzykiem z 2014 r. wynika, że dla realizacji *Programu* zdefiniowano pięć zdarzeń wywołujących prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka. Są to: opóźnienie w realizacji prac w ramach poszczególnych zadań, brak środków finansowych na realizację zadań, brak uwzględnienia standardów określonych w *Programie*, deficyt środków finansowych, brak zainteresowania firm zewnętrznych udziałem w ogłoszonych procedurach przetargowych. Za działania związane z trzema pierwszymi zdarzeniami odpowiedzialny jest Departament Nadzoru MSW, za dwa pozostałe – Komenda Główna Policji.

Przyjęta do realizacji w dniu 8 października 2013 r. *Procedura przebiegu posiedzenia Zespołu do spraw standaryzacji* uszczegóławia, w kontekście zarządzania ryzykiem, odpowiedzialność członków Zespołu oraz opisuje sposób obsługi zadań wymagających interwencji oraz zadań, których realizacja jest zagrożona. Zgodnie z nią odpowiedzialny za przedstawienie Zespołowi zadań wymagających interwencji

<sup>75</sup> E-mail od pracownika DN MSW skierowany do członka zespołu kontrolującego z dnia 9 lipca 2014 r.

<sup>76</sup> Pismo DN-A-091-1/2014 z dnia 9 czerwca 2014 r.

oraz zadań zagrożonych jest sekretarz Zespołu, który przygotowuje rekomendacje działań (nie więcej niż w trzech wariantach) we współpracy z komórkami organizacyjnymi MSW oraz KGP oraz informacje o konsekwencjach zaniechania działań. Na tej podstawie Zespół podejmuje decyzje odnośnie do umieszczenia, usunięcia lub modyfikacji zadania. Przed dniem 8 października 2013 r. kwestie związane z zarządzaniem ryzykiem w ramach Zespołu nie były określone<sup>77</sup>.

W toku kontroli nie stwierdzono wystąpienia przypadków problemów, które ograniczyły lub uniemożliwiły realizację zadań wynikających z *Programu Standaryzacji*.

Zgodnie z § 10 ust. 1 *zarządzenia MSW Nr 66* przewodniczący Zespołu winien przedstawiać Ministrowi Spraw Wewnętrznych informację o stanie realizacji *Programu* dwukrotnie w ciągu roku, tj. w czerwcu i grudniu każdego roku. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą przewodniczący Zespołu przedłożył powyższe informacje w dniu 25 lipca 2013 r. według stanu na koniec czerwca 2013 r. oraz w dniu 31 stycznia 2014 r. według stanu na koniec grudnia 2013 r. Obie informacje złożono z naruszeniem terminów, o których mowa w *zarządzeniu MSW Nr 66*. Na tę okoliczność kierownik podmiotu kontrolowanego podmiotu wyjaśnił<sup>78</sup>, że w przypadku informacji za pierwsze półrocze 2013 r. do opóźnienia doszło na skutek długotrwałego procedowania sprawozdania, którego finalna wersja powstała dopiero w dniu 2 lipca 2013 r. W drugim przypadku termin sporządzenia informacji wynikał z decyzji ówczesnego przewodniczącego Zespołu określającej, że informacja będzie ujmować stan realizacji *Programu*, w tym stopień wykorzystania środków finansowych i uzyskanych efektów rzeczowych, za cały 2013 r. Było to możliwe dopiero po uzyskaniu kompletnych danych sprawozdawczych z KGP, które zostały przekazane do MSW w dniu 20 stycznia 2014 r. Wskazana przez kierownika podmiotu kontrolowanego decyzja Podsekretarza Stanu o sposobie przygotowania informacji nie została udokumentowana. Udokumentowane są natomiast obie informacje, pierwsza pod nazwą *Informacja o stanie realizacji Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji 2013-2015*, druga pod nazwą *Sprawozdanie z realizacji w 2013 r. Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji*. Niezłożenie w terminie obu informacji uznano za uchybienie. W wykonaniu § 10 ust. 2 *zarządzenia MSW Nr 66*, dotyczącego bieżącego informowania przez przewodniczącego Ministra Spraw Wewnętrznych o problemach, które wyniknęły w trakcie prac Zespołu, stwierdzono brak udokumentowania takiego działania.

Zgodnie z § 3 pkt 8 *zarządzenia MSW Nr 66* Zespół jest zobowiązany do oceny wpływu wykonanych w ramach *Programu Standaryzacji* zadań inwestycyjno-remontowych na poprawę jakości obsługi obywateli oraz warunków pracy funkcjonariuszy Policji i pracowników cywilnych, a na podstawie § 3 pkt 9 ww. *zarządzenia* – do oceny uzyskanych efektów w aspekcie poniesionych wydatków. Oba wskazane wyżej wymagania związane są z badaniem efektywności *Programu*. Z treści *zarządzenia MSW Nr 66* nie wynika w jakim czasie Zespół winien wykonywać to zadanie, tj. czy sukcesywnie w trakcie trwania *Programu*, czy na jego zakończenie<sup>79</sup>. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia stwierdzono, że w związku

<sup>77</sup> W toku kontroli przeanalizowano przykład działań Zespołu w sytuacji zdiagnozowania problemu związanego z wnioskiem FE-11139/2013 Komendy Głównej Policji z dnia 30 października 2013 r. o dokonanie zmian w budżecie Policji na 2013 r. Zmiana dotyczyła środków rezerwy celowej przeznaczonych na realizację zadań w ramach *Programu Standaryzacji*. Na skutek działania Zespołu doprowadzono do niezbędnego przesunięcia środków finansowych, co pozwoliło na uniknięcie zagrożenia. Sprawa została właściwie udokumentowana.

<sup>78</sup> Pismo DN-A-091-1/2014 z dnia 20 czerwca 2014 r.

<sup>79</sup> W związku z tym na obecnym etapie realizacji *Programu* brak oceny efektywności nie może być uznany jako uchybienie lub nieprawidłowość.

z nieokreśleniem przez Zespół zasad sprawowania nadzoru nad realizacją *Programu Standaryzacji*, nie zostały również określone zasady badania efektywności *Programu* i w związku z tym nie ma formalnego ustalenia mierników efektywności. Wskaźników efektywności realizacji nie zawiera również sam *Program*, natomiast w części dotyczącej ewaluacji *Programu* wymienione zostały dwa mierniki główne i dwa mierniki dodatkowe.

Analiza dokumentacji związanej z realizacją *Programu*, przedłożona przez kierownika podmiotu kontrolowanego na potrzeby kontroli, pozwala stwierdzić, że w sposób doraźny, na bieżące potrzeby związane z monitoringiem postępu prac (np. raporty o realizacji *Programu*) przyjmowano za wskaźniki efektywności: wykorzystanie środków *Programu*, aktualny etap realizacji oraz zgodność z harmonogramem. Niemniej jednak nie stwierdzono wyodrębnionych działań mających na celu dokonanie oceny wpływu wykonywanych zadań na poprawę jakości obsługi obywateli i warunków pracy funkcjonariuszy oraz oceny efektów w aspekcie poniesionych wydatków.

Na podstawie dokonanych ustaleń pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości oceniono sposób wykonywania przez Zespół działań nadzorczych nad realizacją przez Policję *Programu*.

\* \* \*

### **Zalecenia i wnioski.**

W celu usunięcia stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości oraz usprawnienia funkcjonowania podmiotu kontrolowanego w świetle zapisów § 1 ust. 2 pkt 2 lit. b) oraz § 4 ust. 2 *zarządzenia MSW Nr 66* zmienionego m.in. zarządzeniem Nr 28 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 września 2014 r. *zmieniającego zarządzenie w sprawie Zespołu do spraw Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji*, zobowiązuje Panią Dyrektora do spowodowania:

1. Przygotowania propozycji określenia precyzyjnych zasad sprawowania nadzoru nad wykonaniem *Programu* oraz przedstawienie ich do akceptacji Przewodniczącemu Zespołu, w tym w szczególności:
  - a. zasad weryfikacji i sprawdzania rzetelności zadań zgłaszanych przez Policję, w razie dokonywania zmian w stosunku do przyjętych przez Zespół list zadań do realizacji,
  - b. zasad weryfikacji i sprawdzania rzetelności sprawozdań i informacji składanych przez Policję z realizacji *Programu*,
  - c. zasad dokonywania oceny wpływu wykonanych zadań na poprawę jakości obsługi obywateli i warunków pracy funkcjonariuszy, w tym opracowania kryteriów i mierników efektywności *Programu*,
  - d. zasad dokonywania oceny efektów w aspekcie poniesionych wydatków.
2. Sporządzenia listy zadań inwestycyjnych i remontowych realizowanych w ramach *Programu* w formie jednego, sukcesywnie uzupełnianego dokumentu, zawierającego komplet informacji określonych w *Programie*, uwidaczniającego historię zmian.
3. Dokonania weryfikacji wszystkich przyjętych do realizacji w ramach *Programu* zadań inwestycyjnych i remontowych pod kątem wymagań i warunków, które winny być spełnione zgodnie z *Programem*.

4. Opracowania, w wyodrębnionym dokumencie oraz przedstawienie do akceptacji Przewodniczącemu Zespołu, zasad i trybu sporządzania informacji i sprawozdań związanych z realizacją *Programu* zapewniających w szczególności:
  - a. zgodność sporządzania tych dokumentów z terminami, o których mowa w *Programie* oraz *zarządzeniu MSW Nr 66* z dnia 23 października 2012r.,
  - b. możliwość rzetelnego ich opiniowania i zatwierdzania przez Zespół,
  - c. możliwość rzeczywistego monitorowania przez wszystkich członków Zespołu realizacji *Programu*.
5. Zapewnienia konsekwentnego przestrzegania przyjętych zasad sprawowania nadzoru oraz zasad i trybu sporządzania informacji i sprawozdań związanych z realizacją *Programu*.
6. Rzetelnego i starannego dokumentowania posiedzeń Zespołu.
7. Spowodowania przestrzegania przez Zespół w pełni zasad i trybu pracy przyjętych na posiedzeniu w dniu 8 października 2013 r.

Ponadto, w celu realizacji ww. zaleceń wnosi się o rozważenie dokonania sprawdzenia spójności postanowień *Programu* i *zarządzenia MSW Nr 66* oraz przeanalizowania trafności i możliwości realizowania niektórych wymagań, np. przewidzianego w *zarządzeniu MSW Nr 66* w § 10 ust.1 obowiązku przedkładania Ministrowi Spraw Wewnętrznych, dwa razy do roku, w czerwcu i grudniu, przez Przewodniczącego Zespołu, informacji o stanie realizacji *Programu*. Wydaje się, że istotą tych informacji ma być zaprezentowanie realizacji *Programu* w poprzedzającym półroczu. Jeżeli tak, to informacje te winny być przedkładane po zamknięciu półrocznego okresu sprawozdawczego, a więc w lipcu i styczniu. Jednocześnie należy rozważyć jednoznaczne określenie, w *zarządzeniu Nr 66* Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 października 2012 r. w sprawie *Zespołu do spraw Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji*, kompetencji komórek organizacyjnych (obowiązków i odpowiedzialności), których przedstawiciele uczestniczą w pracach Zespołu.

\* \* \*

Na podstawie § 37 *zarządzenia Nr 43* Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 18 maja 2012 r. w sprawie *zasad i trybu przeprowadzania kontroli w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych* uprzejmie proszę o przedstawienie, w terminie do 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykonania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Niniejsze *wystąpienie pokontrolne* sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach.

*Projekt wystąpienia pokontrolnego* z kontroli został podpisany w dniu 6 sierpnia 2014 r. przez kierownika komórki do spraw kontroli MSW i zespół kontrolny MSW w siedzibie zarządzającego kontrolę, a następnie został przekazany kierownikowi podmiotu kontrolowanego.

**Zarządzający kontrolę**

.....

Wykonano w 2 egz.:

Egz. Nr 1 – DPP MSW

Egz. Nr 2 – aa

Sporządził/wykonął: Zespół kontrolny MSW.