



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.019.01.2017
P/17/065

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/065 – Działania Policji wodnej na wodach morskich i terenach nadmorskich
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Leszek Żywucki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/139/2017 z dnia 27.11.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Komenda Powiatowa Policji w Braniewie ¹ , ul. Moniuszki 11a, 14 – 500 Braniewo
Kierownik jednostki kontrolowanej	- Grzegorz Sieński, Komendant Powiatowy Policji² w okresie od 13.07.2005 r. do 16.05.2016 r., - Krzysztof Pytlarczyk, p.o. I Zastępcy Komendanta Policji w Braniewie³ od 17.05.2016 r. do 30.05.2017 r. - Edward Szydłowski: - p.o. Komendanta Powiatowego Policji od 01.06.2016 r. do 04.09.2017r., - Komendant Powiatowy Policji od 05.09.2016 r. do 20.06.2017 r., - Krzysztof Pytlarczyk, p.o. Komendanta Policji w Braniewie od 21.06.2017 r. do 13.11.2017 r. - Tadeusz Telenga p.o. Komendanta Policji w Braniewie od 14.11.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna⁴

NIK pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości ocenia działania Komendy w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa na wodach morskich i terenach nadmorskich. Na podkreślenie zasługuje przede wszystkim prawidłowe pełnienie służby na wodzie, w tym jej dokumentowanie oraz sprawozdawanie po jej zakończeniu. Prawidłowa była również organizacja zadań w tym zakresie, oraz wyposażenie KPP w Braniewie w niezbędny sprzęt i urządzenia specjalistyczne, które umożliwiły realizację powierzonych funkcjonariuszom policji zadań. Na podkreślenie zasługuje także opracowanie celów służby na wodzie, grafików służb oraz planów dyslokacji. NIK pozytywnie ocenia również współdziałanie Komendy z innymi podmiotami, w tym m.in. Morskim Oddziałem Straży Granicznej w Gdańsku, z Państwową Strażą Pożarną w Braniewie, Miastem i Gminą Frombork oraz Gminą Braniewo, w zakresie zarówno umożliwienia przeprowadzenia czynności procesowych, jak i działań poszukiwawczych oraz zabezpieczania regat i uświadamiania młodzieży szkolnej o zagrożeniach wynikających z pobytu nad obszarem wodnym oraz informowanie Burmistrza Miasta i Gminy Tolkmicko i Wójta Gminy Braniewo o obowiązkach wynikających z obowiązujących przepisów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa osób przebywających nad wodą.

¹ Dalej: KPP lub Komenda.

² Dalej: Komendant.

³ W okresie od 22.02.2016 r. do 22.08.2016 r..

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna, a w przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria dla tych ocen, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

Wprawdzie kontrola wykazała, że w analizowanym okresie nie opracowano analizy stanu bezpieczeństwa i porządku oraz algorytmów postępowania, a charakterystykę akwenu Komendant zatwierdził dopiero w trakcie niniejszej kontroli, jednak nie zmienia to pozytywnej oceny ogólnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja Policji wodnej, jej infrastruktura oraz wyposażenie w sprzęt i urządzenia specjalistyczne.

Opis stanu
faktycznego

1 – 2. Obszar działania funkcjonariuszy policji zajmujących się zapewnieniem bezpieczeństwa na wodzie obejmował akwen o pow. ok. 6.315 ha, obejmujący niespełna 20 % polskiej części Zalewu Wiślanego, od granicy powiatu braniewskiego z Elbląskiem do granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Federacją Rosyjską. Na akwencie tym zlokalizowane były dwa porty we Fromborku oraz Nowej Pasłęce. Nie było kąpielisk strzeżonych oraz na których obowiązywał zakaz kąpieli. Były natomiast cztery niestrzeżone kąpieliska w miejscowości Narusa, Frombork, Różaniec i Nowa Pasłęka. W miejscowościach tych znajdowały się także łącznie trzy dzikie kąpieliska.

W analizowanym okresie w KPP w Braniewie nie utworzono Komisariatu Wodnego Policji. Zapewnieniem bezpieczeństwa na wodzie i terenach przywodnych zajmowało się trzech funkcjonariuszy Posterunku Policji we Fromborku⁵. Posiadali oni uprawnienia sternotorzysty oraz przeszkolenie w zakresie ratownictwa wodnego. Służba na wodzie zorganizowana była w ramach dwuosobowych patroli w okresie maj – wrzesień, tj. podczas sezonu letniego. Jak podał Komendant, w tym czasie funkcjonariusze ci wspierani byli doraźnie trzema policjantami – jednym z PP z Fromborka oraz dwoma z KPP w Braniewie. Służby na wodzie ustalone były w okresie letnim przez Kierownika PP we Fromborku w zależności od potrzeb, mniej istotny był tu dzień tygodnia w którym odbywały się te służby. Należało przede wszystkim osiągnąć zakładane mierniki. Wyjaśnił ponadto, że struktur Komisariatu Wodnego Policji nie utworzono, ponieważ poprzednie kierownictwo KPP uważało, że przyjęta forma organizacyjna była wystarczająca dla zapewnienia bezpieczeństwa na wodach i terenach przywodnych, stosownie do § 3 ust. 3 Zarządzenia nr 1386 Komendanta Głównego Policji z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę na wodach i terenach przywodnych⁶. Wskazał, że rozważy celowość wnioskowania do Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie⁷ o utworzenie takiej jednostki organizacyjnej w strukturach KPP w Braniewie gdy zwiększy się ruch zarówno wśród łodzi pływających jak i osób korzystających z akwenu Zalewu Wiślanego na obszarze właściwości KPP w Braniewie.

(dowód: akta kontroli str.4-9)

W regulaminie organizacyjnym KPP w Braniewie wskazano, że do zakresu działalności PP we Fromborku należy m.in. realizacja zadań ustawowych w zakresie ochrony życia, zdrowia obywateli oraz ich mienia przed bezprawnymi zamachami na te dobra, min. poprzez organizowanie służb patrolowych i obchodowych na obszarze swojego działania. W zakresach zadań, PP we Fromborku przypisano realizację służby prewencyjnej. W kartach opisu stanowisk pracy trzech funkcjonariuszy z PP we Fromborku wskazano, że zobowiązani są oni do pełnienia

⁵ Dalej: PP.

⁶ Dalej: Zarządzenie nr 1386.

⁷ Dalej: KWP lub Komenda Wojewódzka.

służby na wodach w charakterze sternotorzysty w okresie od kwietnia do października.

(dowód: akta kontroli str. 9-37)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

We wskazanym wyżej regulaminie oraz zakresach zadań PP we Fromborku zawarto ogólne zapisy dotyczące służby prewencyjnej oraz organizacji służb patrolowych. Nie wyszczególniono w nich wprost, że zadaniami z zakresu służby na wodzie zajmuje się PP we Fromborku, bądź inna komórka organizacyjna KPP w Braniewie.

W wyjaśnieniach Komendant podał, że spowodowane to było niedopatrzeniem jego poprzedników. Zobowiązał się uzupełnić regulamin organizacyjny KPP w Braniewie o te zapisy w najbliższym czasie.

(dowód: akta kontroli str. 10-31,37)

Opis stanu
faktycznego

W informacji Komendant Wojewódzkiej Policji w Olsztynie⁸ podał, że w ocenie Komendy Wojewódzkiej funkcjonujące rozwiązanie w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa na wodzie we właściwości KPP w Braniewie jest wystarczające.

(dowód: akta kontroli str.38-44)

1.3. W badanym okresie sprawy finansowe KPP prowadziła KWP w Olsztynie. Z informacji otrzymanej od Komendanta Wojewódzkiego wynika, w analizowanym okresie nie dokonywano wydatków w zakresie infrastruktury, zakupów sprzętu i wyposażenia, napraw i remontów oraz szkoleń specjalistycznych⁹.

Pismem z dnia 28.10.2015 r. Naczelnik Wydziału Prewencji KWP w Olsztynie poinformował o przystąpieniu KWP do Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko – Mazurskiego na lata 2014 - 2020 i zwrócił się o określenie przez Komendanta Powiatowego potrzebnego sprzętu zapewniającego realizację zadań KPP w Braniewie. Pismami z dnia 28.10.2015 r. oraz 05.11.2015 r. Komendant Powiatowy zwrócił się z wnioskiem o zakup łodzi patrolowej kategorii R2, typu Parker RIB¹⁰. Ostatecznie łódź ta nie została zakupiona, a KPP otrzymała w miejsce poprzedniej¹¹, łódź kategorii R2, typu Harpun 550¹².

(dowód: akta kontroli str.38-44)

Wg Komendanta poziom finansowania KPP, w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa na wodzie i terenach przywodnych, w kontrolowanym zakresie był niewystarczający. Wskazał, że potrzeby finansowe dotyczą zakupu łodzi typu R1. Wskazał m.in., że funkcjonariusze pełniący służbę na wodach i terenach przywodnych korzystają z łodzi R2. W jego ocenie powinna być to łódź R1, ponieważ łódź R2 nie zapewnia możliwości wykonywania wszystkich czynności np. nie jest przystosowana do pracy z sonarem, który ułatwia poszukiwania osób w przypadku utonięcia. Zwrócił również uwagę, że przy niekorzystnych warunkach atmosferycznych (np. wysoka fala, silny wiatr) nie jest możliwe wykonywanie patroli, ponieważ przy takiej pogodzie nie jest zapewnione bezpieczeństwo funkcjonariuszy. Natomiast przy takiej pogodzie potencjalnie może dojść do wystąpienia określonych zdarzeń (np. przewrócenie jachtu), wówczas niemożliwe jest udzielenie pomocy ze strony Policji. Podał, że KPP w Braniewie, w tym PP we Fromborku nie posiada pomieszczenia magazynowego do zimowego przetrzymywania posiadanej łodzi R2. Powoduje to, że łódź ta narażona jest na szybsze zużycie. Wyjaśnił, że zarówno

⁸ Dalej: Komendant Wojewódzki..

⁹ Na szkolenia skierowanych był trzech funkcjonariuszy, ale obciążenie kosztami szkolenia następuje po jego zakończeniu.

¹⁰ Kategorii R1.

¹¹ W ramach przemieszczenia z innej jednostki podległej KWP w Olsztynie.

¹² Wyposażenie w sprzęt szczegółowo opisano w pkt 1.7.

jego poprzednicy jak i on nie zwracali się z wnioskami o rozbudowę PP we Fromborku bądź KPP w Braniewie o pomieszczenie garażowe przeznaczone na tzw. zimowanie łodzi, ponieważ wiąże się to z wysokimi kosztami. Podał, że jego zdaniem trudno będzie jednocześnie uzyskać środki zarówno na łódź typu R1 (która jest pilniejsza do realizacji zadań), jak i środki przeznaczone na budowę garażu lub hangaru. Wskazał, że w przypadku pozyskania łodzi typu R1 podjęte zostaną działania w celu wybudowania dla niej garażu lub hangaru.

(dowód: akta kontroli str.5-8)

1.4. W analizowanym okresie przybyły dwa etaty, z 98 (wg stanu na dzień 01.01.2015 r.) do 100 (30.09.2017 r. W tym czasie obsada etatowa zmniejszyła się o czterech policjantów¹³. W Wydziale Prewencji stan etatowy zwiększył się odpowiednio o pięć etatów¹⁴, obsada nie zmieniła się i wyniosła 64 funkcjonariuszy. W PP we Fromborku stan etatowy jak i jego obsada pozostała bez zmian i wyniosła sześciu policjantów na sześciu etatach.

(dowód: akta kontroli str.37, 49)

1.5. Według Komendanta wielkość i struktura etatowa funkcjonariuszy zajmujących się zapewnieniem bezpieczeństwa na wodzie i terenach przywodnych była dostosowana do potrzeb. Podał, że nie wynikała ona wprost z analiz bezpieczeństwa na wodzie i terenach przywodnych, ponieważ takich analiz w analizowanym okresie nie opracowano. Wskazał jednak, że przy jej ustalaniu brano pod uwagę wiele czynników, w tym m.in. obszar, rozpoznanie w oparciu o dane historyczne, przestępczość, szybkość reagowania za zgłoszenia o popełnionych czynach karalnych oraz wielkość populacji. W ocenie Komendanta, przyjęte rozwiązania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa na wodzie i terenach przywodnych, sprawdzały się w praktyce. Wskazał, że problemem pozostawała kwestia doboru funkcjonariuszy i uzupełnienia przez nich uprawnień, ponieważ nie każdy policjant ma predyspozycje do pełnienia służby na wodzie.

(dowód: akta kontroli str.50-53)

1.6. Wszyscy trzej funkcjonariusze z PP we Fromborku do których należało zapewnienie bezpieczeństwa na wodzie i terenach przywodnych:

- ukończyli kursy organizowane przez Centrum Szkolenia Policji w Legionowie¹⁵,
- posiadali uprawnienia sternotorzysty do kierowania małym statkiem, łodzią przewożową o napędzie mechanicznym na śródlądowych drogach wodnych, wydane przez Urząd Żeglugi Śródlądowej w Warszawie,
- posiadali tytuły ratownika (jeden funkcjonariusz) oraz młodszego ratownika (dwóch pozostałych) nadane przez WOPR w Warszawie, weryfikowane co dwa lata.

Pozostali trzej funkcjonariusze, którzy byli w badanym okresie doraźnie kierowani do uzupełnienia składów służb patrolowych na wodzie, nie posiadali uprawnień do kierowania łodzią oraz uprawnień w zakresie ratownictwa wodnego.

¹³ Z 98 do 94.

¹⁴ Z 64 do 69.

¹⁵Dalej: CSP. Jeden z funkcjonariusz ukończył w CSP kurs sternotorzysty, natomiast dwóch funkcjonariuszy ukończyło w CSP kurs specjalistyczny dla policjantów wykonujących zadania na wodach i terenach przywodnych.

Byli oni natomiast kierowani na specjalistyczne kursy, których część teoretyczną ukończył tylko jeden z funkcjonariuszy¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 54)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W latach 2015 – 2017 (III kwartał) dwuosobową załogę jednostki pływającej uzupełniali policjanci, którzy nie posiadali kwalifikacji zawodowych do kierowania danego typu jednostką pływającą oraz uprawnień w zakresie ratownictwa wodnego, co było niezgodne z § 22 ust.1 Zarządzenia 1386.

(dowód: akta kontroli str. 55-56)

W wyjaśnieniach Komendant potwierdził, że funkcjonariusze policji uzupełniający załogę pływającą nie posiadali łącznie kwalifikacji zawodowych do kierowania danego typu jednostką pływającą oraz uprawnień w zakresie ratownictwa wodnego, bądź nie posiadali umiejętności w zakresie ratownictwa wodnego lub uprawnień z zakresu ratownictwa wodnego ponieważ służbę na wodzie opierano na przypadkach nie cierpiących zwłoki o którym mowa w § 22 ust. 3 zarządzenia nr 1386. Podał, że zdaje sobie sprawę, że przepis ten dotyczy sytuacji szczególnych, jednak żaden z pozostałych funkcjonariuszy policji KPP w Braniewie nie dysponował takimi uprawnieniami lub umiejętnościami, a należało zorganizować w okresie maj – wrzesień służbę na wodach i terenach przywodnych. Nadmieniał, że funkcjonariusze uzupełniający załogę pływającą zostali skierowani na przeszkolenie, Wskazał, że w najbliższym czasie skieruje na odbycie przeszkolenia kolejnych dwóch funkcjonariuszy, którzy będą uzupełniać załogę pływającą, tak aby zapewnić obsadę załogi pływającej stosownie do wymogów określonych w § 22 ust. 1 tego zarządzenia. Podał, że wymaga to również przeprowadzenia rozeznania, czy kandydat posiada odpowiednie predyspozycje m.in. w zakresie bardzo dobrego pływania.

(dowód: akta kontroli str. 50-53)

Opis stanu
faktycznego

1.7-8. W latach 2015 – 2017 (III kwartały) KPP dysponowała łodzią typu R2¹⁷, tj:

- do 17.09.2015 r. łodzią Hadar 20, z zabudowanym kadłubem o mocy 115 KW,
- od 29.09.2015 r. do 09.11.2015 r., Parker RIB 630, kabinową o mocy 147,1 KW,
- od 23.03.2016 r., Harpun 550 – z zabudowanym kadłubem o mocy 86 KW.

Do przewozu łodzi używano przyczepy Stacji Obsługi KWP w Olsztynie. Komenda nie dysponowała pomieszczeniem garażowym lub hangarowym przeznaczonym do przetrzymywania łodzi w okresie jesienno – zimowym. W okresie tym łódź foliowano i przetrzymywano na stojakach drewnianych na terenie PP we Fromborku.

(dowód: akta kontroli str.57-76)

¹⁶ I tak:

- jeden z funkcjonariuszy został skierowany na kurs w dniu 22.12.2014 r., nie zaliczył jednak postępowania kwalifikacyjnego,
- drugi w dniu 18.12.2015 r., zaliczył postępowanie kwalifikacyjne i został w dniu 22.01.2016 r. skierowany na kurs, który miał odbywać od 29.03.2016 r., jednak w dniu 04.03.2016 r. złożył raport o skreślenie go z listy osób przewidzianych do udziału w kursie, ze względu na zły stan zdrowia,
- trzeci w dniu 15.12.2016 r., zaliczył postępowanie kwalifikacyjne, w dniach od 13.11.2017 r. do 16.12.2017 r. odbył część teoretyczną kursu w CSP, a w dniach od 04.06.2018 r. do 16.06.2018 r. będzie odbywał praktyczną część kursu.

¹⁷ Sprawne technicznie. Na przeglądach technicznych nie było zastrzeżeń.

W wyjaśnieniach Kierownik PP we Fromborku podał, że łódź nie była wyposażona w urządzenia do wskazania zawartości alkoholu, alkomaty oraz narkotesty. Natomiast funkcjonariusze dysponowali urządzeniem (alkoblow) do badania zawartości alkoholu w organizmie, które znajdowało się na stanie PP we Fromborku i pobierali je ze sobą przed rozpoczęciem służby. Na wyposażeniu PP we Fromborku nie było i nie ma narkotestów, ze względu na niewielką przestępczość z tym związaną na terenie właściwości PP we Fromborku. Wskazał, że standardowo w sytuacji podejrzenia poruszania się pojazdem mechanicznym¹⁸, pod wpływem środka odurzającego, zawiadamiana jest KPP w Braniewie i po przybyciu funkcjonariuszy sprawdzane jest osoba czy nie znajduje się pod wpływem środków odurzających. Potrzeby w ramach infrastruktury i posiadanego sprzętu zaprezentowano w pkt. 1.3. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str.77-79)

Ocena cząstkowa

NIK pozytywnie ocenia organizację zadań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa na wodzie w analizowanym okresie, jak również wyposażenie Komendy w niezbędny sprzęt i urządzenia specjalistyczne mające na celu realizację zadań powierzonych funkcjonariuszom policji. Wprawdzie nie został utworzony komisariat wodny lub komórka wodna policji, jednak wyznaczeni z innych komórek organizacyjnych KPP funkcjonariusze przy pomocy posiadanej łodzi typu R2 w pełni sprostali zadaniom postawionym im przez kierownictwo Komendy. W ocenie NIK biorąc pod uwagę zbliżający się tzw. przekop Mierzei Wiślanej i potencjalnie zwiększoną aktywność osób wypoczywających w sezonie letnim na wodzie, należałoby rozważyć wyposażenie funkcjonariuszy policji zajmujących się zapewnieniem bezpieczeństwa na wodzie, w łódź typu R1.

2. Realizacja zadań Policji wodnej na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego, w szczególności dokumentacja na potrzeby organizacji służby, dokumentacja służby, sprawozdawczość, realizacji wyników kontroli wewnętrznych i zewnętrznych oraz załatwianie skarg i wniosków.

Opis stanu faktycznego

1.1-6. Cele służby na wodzie opracowywane były m.in. w oparciu o propozycje kierownika PP we Fromborku, kierowane na odprawach (w związku ze zidentyfikowaniem obszarów potencjalnie niebezpiecznych), a także statystyki w zakresie osiągniętych wyników i zrealizowanych zadań na wodach i terenach przywodnych, opracowywanej przez KWP za okres maj – wrzesień.

Grafik opracowywany był w systemie informatycznym w SWD w cyklu miesięcznym. Określano w nim planowane służby przypisane poszczególnym funkcjonariuszom. Grafik ten był modyfikowany w zależności od potrzeb np. w przypadku niekorzystnych warunków atmosferycznych (silny wiatr, wysoka fala) następowało przesunięcie służby funkcjonariuszy.

Po opracowaniu grafika służby opracowywany był w SWD plan dyslokacji, również w cyklu miesięcznym, w którym określono poszczególne zadania przydzielone funkcjonariuszom, w tym m.in. kontrolę miejsc w których ustawiane są nieprawidłowo oznakowane sieci rybackie.

Opracowana w trakcie kontroli NIK charakterystyka akwenu, zawierała dane wymagane § 14 ust. 1 zarządzenia 1386, w tym m.in. nazwę akwenu

¹⁸ W ruchu lądowym lub wodnym.

(Zalew Wiślany), określenie tras¹⁹ i granic patrolowania²⁰, czytelną mapę akwenu, zadania stałe służby w trakcie patrolowania²¹, opis rejonów i miejsc zagrożonych oraz tras patrolowych²², wyciąg z przepisów porządkowych²³.

(dowód: akta kontroli str.5-8, 77-86)

Ustalone
nieprawidłowości

W latach 2015 – 2017 (III kwartał) w Komendzie nie opracowano:

- analizy stanu bezpieczeństwa i porządku, o których mowa w § 5 ust. 1 Zarządzenia 1386,
- algorytmów postępowania w sytuacjach szczególnych w odniesieniu do zagrożeń i charakterystyki, o której mowa w § 8 ust. 2 pkt 7 Zarządzenia nr 1386.

Natomiast charakterystykę akwenu, o której mowa w § 8 ust. 2 pkt 6 cyt. wyżej zarządzenia, opracowano w dniu 21.12.2017 r., podczas niniejszej kontroli NIK.

W wyjaśnieniach Komendant podał, że analizowanym okresie nie opracowywano analiz stanu bezpieczeństwa i porządku na potrzeby dyslokacji służby na wodach i terenach przywodnych oraz algorytmów postępowania, a także charakterystyki akwenu ponieważ funkcjonariusze zajmujący się zapewnieniem bezpieczeństwa na terenach wodnych i przywodnych na obszarze swojej właściwości mają bardzo dobre rozeznanie. Wskazał, że ze statystyki w zakresie osiągniętych wyników i zrealizowanych zadań na wodach i terenach przywodnych, opracowywanej przez KWP za okres maj – wrzesień wynika, że na terenie właściwości Komendy, nie odnotowuje się wielu niebezpiecznych zdarzeń bądź czynów wypełniających znamiona wykroczenia bądź przestępstwa. Zobowiązał się aby podlegli mu policjanci opracowali takie analizy oraz algorytmy postępowania stosownie do § 5 pkt. 1 oraz § 8 ust. 2 pkt. 7 Zarządzenia 1386 Komendanta Głównego Policji.

(dowód: akta kontroli str.5-8, 77-79)

Opis stanu
faktycznego

2.1. – 2.7. W latach 2015 – 2017, służby na wodzie i terenach przywodnych określone zostały przez KWP w Olsztynie, w ramach tzw. miernika służb. Okresem, w którym miały się odbywać, był sezon wiosenno – letni (od maja do września każdego roku). W poszczególnych latach miernik ten kształtował się następująco: w 2015 r. 40 służb, natomiast w 2016 r. i 2017 r. po 50 służb. W każdym z analizowanych lat KPP przekraczała zakładane mierniki. I tak w 2015 r. zrealizowano 96 służb, tj. o 56 więcej (140 %), w 2016 r. 61, tj. o 11 więcej (22 %), w 2017 r. – 75, tj. o 25 więcej (50 %). KPP nie miała wpływu na ustalenie wysokości miernika. W wyjaśnieniach Komendant podał, że przy jego określaniu brana była m.in. statystyka z lat ubiegłych w zakresie popełnianych wykroczeń i występów. Wskazał, że na terenach Zalewu Wiślanego będącego we właściwości KPP w Braniewie występowało ich niewiele. Wskazał, że służby określone w ramach miernika miały pełnić przede wszystkim rolę prewencyjną, a ilość ich ustala

¹⁹Dwie trasy, jedna obejmująca obszar o pow. 3.747 ha, druga o pow. 2.568 ha.

²⁰Trójkąt o bokach ok. 8-8,5-12,7 km oraz 8-8-10 km).

²¹Np. prowadzenie obserwacji wód i terenów przywodnych, natychmiastowa reakcja w sytuacjach uzasadniających przeprowadzenie interwencji, zbieranie informacji o występujących zagrożeniach.

²²Miejsca szczególnie niebezpieczne ustalono w oparciu o rozpoznanie terenu dokonane przez funkcjonariuszy policji zajmujących się zapewnieniem bezpieczeństwa na wodzie. Były to miejsca, w których pojawiały się wiry, wysoka fala, mielizny. Miejsca zagrożone pod względem utonięć ustalono w oparciu o rozpoznanie terenu dokonane przez funkcjonariuszy policji zajmujących się zapewnieniem bezpieczeństwa na wodzie oraz statystykę utonięć. Były to miejsca o trudno dostępnej linii brzegowej, porośnięte trzciną, z błotnistym podłożem, bez zapewnionego dozoru ratownika.

²³M.in. ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz.281 ze zm.), dalej: ustawa o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych.

i weryfikowana była przez kierownika Posterunku Policji we Fromborku w oparciu o analizę potrzeb w tym zakresie. Mniej istotny był dzień tygodnia w którym te służby się odbywały. Podał na przykładzie, że w czasie gdy odbywały się regaty potrzebna była wzmożona aktywność policji ze względu na zwiększony ruch jednostek pływających na wodzie. Natomiast po ich zakończeniu nie było takiej potrzeby. Jego zdaniem generowałoby to tylko niepotrzebne koszty związane z korzystaniem z łodzi patrolowej. Zwrócił uwagę, że na terenie Zalewu Wiślanego sprawami związanymi z zabezpieczeniem granicy zajmował się Morski Oddział Straży Granicznej w Gdańsku, a w zakresie ratownictwa Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa w Gdyni. W jego ocenie Policja ma za zadanie wspomagać te służby, w zależności od potrzeb, a jej rola na wodach powinna być przede wszystkim prewencyjna.

Szczegółową analizą w zakresie prawidłowości realizowanych zadań objęto 30 służb²⁴. z okresu objętego kontrolą. Analiza wykazała, że:

- załogi jednostek pływających były dwuosobowe, w ramach których jeden z funkcjonariuszy posiadał uprawnienia sternotorzysty oraz weryfikowane co dwa lata uprawnienia z zakresu ratownictwa, stosownie do wymogów określonych w § 22 ust 3 zarządzenia 1386,
- przebieg służby został udokumentowany w notatniku służbowym, stosownie do § 26 tego zarządzenia,
- funkcjonariusze na służbie zajmowali się tylko zadaniami związanymi z zapewnieniem bezpieczeństwa na wodzie,
- nie było zdarzeń zleconych przez dyżurnego oraz nie wystąpiły przypadki niepodejmowania czynności (zadań) w związku z ujawnionymi lub zgłoszonymi przez obywateli przypadkami naruszeń, podejmowania niewłaściwych działań lub nieskuteczność tych działań wynikająca ze zwłoki w podejmowaniu interwencji,
- służba pełniona była zgodnie z planem dyslokacji,
- stwierdzono trzy wydarzenia, które opisano w notatnikach służbowych stosownie do § 28 ust 2²⁵,
- dane wynikające z dokumentacji służby zostały w tym samym dniu wprowadzone do systemu SESPOL i odzwierciedlały dane wynikające z notatników służbowych.

(dowód: akta kontroli str.87-105)

3. Podczas tych służb przeprowadzono łącznie 688 kontroli niestrzeżonych kąpielisk²⁶. Wylegitymowano łącznie 263 osoby²⁷. Ujawniono 24 wykroczenia²⁸. Nałożono 14 mandatów karnych²⁹, w ośmiu przypadkach pouczone osoby³⁰, skierowano również trzy wnioski do sądu o ukaranie³¹.

(dowód: akta kontroli str.90-91)

²⁴Z każdego dnia 15 i 30 analizowanych lat. W przypadku nieorganizowania służby w tych dniach analizą objęto służbę przypadającą bezpośrednio „przed” lub „po” tych dniach.

²⁵W 2015 r. stwierdzono tzw. „falowanie łodzi” (art. 62 pkt 1 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej, j.t. Dz. U. 2017, poz. 2128 ze zm.), sprawcę pouczone. W 2016 r. – łowienie bez karty wędkarskiej (art. 27a ust. 1 pkt 2a ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, tj. Dz. U. z 2015 r., poz., 652 ze zm.), nałożono mandat karny. W 2017 r. – wędkowanie w pobliżu tarłowiska, pouczone dwie osoby (art. 96 ustawy z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim, Dz. U. z 2015 r., poz. 222 ze zm.)

²⁶193 w 2015 r., 217 w 2016 r., 278 w 2017 r.

²⁷152 w 2015 r., 65 w 2016 r., 46 w 2017 r.

²⁸sześć w 2015 r., pięć w 2016 r., 13 w 2017 r.

²⁹trzy w 2015 r., dwa w 2016 r., dziewięć w 2017 r.

³⁰trzy w 2015 r., jeden w 2016 r., cztery w 2017 r.

³¹W 2016 r.

4.1.-2. W wyjaśnieniach Kierownik PP we Fromborku podał, że w analizowanym okresie funkcjonariusze zajmujący się bezpieczeństwem na wodzie nie wykorzystywali danych gromadzonych w policyjnych systemach informacyjno-sprawozdawczych oraz nie dokonywali ocen swoich działań w zakresie bezpieczeństwa i porządku na wodach morskich i terenach nadmorskich ze względu na niewielką właściwość PP we Fromborku. Wskazał, że podejmowane i zrealizowane przez tych funkcjonariuszy zadania były na bieżąco analizowane oraz iż nie określano mierników dla podejmowanych działań.

(dowód: akta kontroli str.77-79)

5.1-2. W wyjaśnieniach Kierownik PP we Fromborku podał, że w latach 2015 – 2017 (III kwartał) nie przeprowadzano badań prędkości poruszających się po wodzie jednostek pływających, ponieważ dotychczas nie stwierdzano znacznej liczby łodzi bądź skuterów wodnych wyposażonych w silniki o dużej mocy, mogących wygenerować dużą prędkość. Wskazał ponadto, że na wyposażeniu PP we Fromborku nie ma urządzenia do mierzenia prędkości łodzi. Podał, że podczas każdej kontroli łodzi sprawdzana jest trzeźwość sterników. Wyjaśnił, że funkcjonariusze zajmujący się bezpieczeństwem na wodzie nie usuwali jednostek pływających, ponieważ podczas kontroli łodzi nie stwierdzono nietrzeźwych sterników.

(dowód: akta kontroli str.77-79)

5.3. Z analizy wskazanych wyżej 30 służb wynika, że podczas 14 (46,60 %) kontrolowano jednostki pływające w zakresie posiadania uprawnień do ich prowadzenia oraz wymaganego wyposażenia ratunkowego. Podczas kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str.90-91, 103-105)

5.4-5.6. W wyjaśnieniach Kierownik PP we Fromborku podał, że jeżeli była taka możliwość funkcjonariusze zajmujący się bezpieczeństwem na wodzie informowali osoby pływające, kąpiące się i uprawiające sporty wodne o nagłym załamaniu pogody (wystąpienia niekorzystnych warunków atmosferycznych). Wskazał, że wówczas podpływali oni do jednostek daleko oddalonych od brzegu lub osób kąpiących się i odpływających w znacznej odległości od brzegu i przekazywali takie informacje. Informacje o warunkach pogodowych funkcjonariusze policji otrzymywali od Bosmanatu we Fromborku. Podał, że funkcjonariusze co roku kontrolowali jednostki pływające w ramach zabezpieczenia regat pn. „Fromborska Jesień” (25 kontroli), „Bursztyn Kopernika” (20), „Im. Jarka Rąbalskiego” (30) w zakresie spełnienia warunków bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wyjaśnił ponadto, że minimalna odległość nie była kontrolowana.

(dowód: akta kontroli str. 77-79, 106-107)

6.-7. W analizowanym okresie nie przeprowadzano kontroli i audytów dot. działań Policji wodnej w zakresie bezpieczeństwa i porządku na wodach morskich i terenach nadmorskich oraz nie wnoszono skarg na działalność Policji wodnej.

(dowód: akta kontroli str.108-109)

Ocena cząstkowa

NIK pozytywnie pomimo stwierdzonej nieprawidłowości ocenia działania Komendy w zakresie realizacji zadań funkcjonariuszy policji zajmujących się zapewnieniem bezpieczeństwa na wodach morskich i terenach nadmorskich, dokumentowania służby oraz sprawozdawczość. Za przyjęciem tej oceny przemawia przede wszystkim prawidłowe pełnienie służby na wodzie, w tym jej dokumentowanie oraz sprawozdawanie po jej zakończeniu, ustalone w oparciu o próbę 30 służb. Na podkreślenie zasługuje również opracowanie celów służby na wodzie, grafików

służb oraz planów dyslokacji. Wprawdzie kontrola wykazała, że w analizowanym okresie nie opracowano analizy stanu bezpieczeństwa i porządku oraz algorytmów postępowania, a charakterystykę akwenu Komendant zatwierdził dopiero w trakcie niniejszej kontroli, jednak nie zmienia to pozytywnej oceny w tym zakresie.

3. Współpraca i współdziałanie Policji wodnej z innymi podmiotami w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Opis stanu faktycznego

1.1.-2. W latach 2015 – 2017 (III kwartał) KPP w Braniewie, w tym PP we Fromborku współpracowała ze Strażą Graniczną Morskiego Oddziału Straży Granicznej w Gdańsku³² oraz Państwową Strażą Pożarną w Braniewie³³ w podejmowaniu działań na rzecz bezpieczeństwa na wodach morskich i terenach nadmorskich. Wspólne działania ze Strażą Graniczną podejmowane były w oparciu o porozumienie zawarte w dniu 21 kwietnia 2005 r.³⁴ pomiędzy Komendantem Wojewódzkim, a Komendantem Morskiego Oddziału Straży Granicznej w Gdańsku w sprawie współdziałania. Porozumienie przewidywało m.in. wspólne przedsięwzięcia lokalne, działania pościgowo – blokujące, przedsięwzięcia operacyjno – rozpoznawcze, wymianę informacji i doświadczeń. Z innymi podmiotami pozapolicyjnymi, w tym w zakresie ratownictwa działającymi na obszarze właściwości KPP w Braniewie nie współpracowano ponieważ jak wyjaśnił Komendant inne podmioty nie wychodziły z inicjatywą współpracy, a ze strony Komendy nie było takiej potrzeby. W okresie tym funkcjonariusze policji nie pełnili również wspólnie służby z przedstawicielami takich podmiotów, ponieważ wg wyjaśnień Komendanta, również nie było takiej inicjatywy ze strony tych podmiotów, a KPP w Braniewie widziała takiej potrzeby.

W latach 2015 – 2017 (III kwartały) Burmistrz Braniewa oraz Burmistrz Miasta i Gminy Frombork nie zwracali się do Komendanta Policji w Braniewie z inicjatywą sporządzenia analizy zagrożeń, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych, w tym identyfikacji miejsc, w których występuje zagrożenie dla bezpieczeństwa osób wykorzystujących obszar wodny do pływania, kąpania się, uprawiania sportu lub rekreacji oraz oznakowania i zabezpieczenia terenów, obiektów i urządzeń przeznaczonych do pływania, kąpania się, uprawiania sportu lub rekreacji na obszarach wodnych. Natomiast Komendant Powiatowy pismami z dnia 20.06.2016 r. oraz 28.07.2017 r. informował Burmistrza Miasta i Gminy Frombork oraz Wójta Gminy Braniewo o obowiązkach wynikających z tej ustawy Wskazał, że szczególnym nadzorem należy objąć kąpielisko niestrzeżone w miejscowości Nowa Pasłęka oraz Narusa. W odpowiedzi pismami z dnia 20.06.2016 r. oraz 09.08.2017 r., Wójt Gminy Braniewo ze względu na brak własnych wyspecjalizowanych sił i środków do samodzielnego podjęcia działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa zwracał się do Komendanta o objęcie szczególnym nadzorem m.in. kąpieliska w Nowej Pasłęce. Jak wyjaśnił Komendant zwiększono w związku z tym liczbę kontroli tego kąpieliska.

(dowód: akta kontroli str.50-53,110-137)

W trakcie sezonu letniego (maj – czerwiec) w latach 2015 – 2017 (III kwartał) funkcjonariusze PP we Fromborku uczestniczyli w spotkaniach pn. „Bezpieczna Woda” oraz „Bezpieczne Wakacje” na których omawiano m.in. zasady

³² W zakresie podjęcia czynności procesowych związanych z ujawnieniem w dniu 26.02.2015 r. zwłok znajdujących się na trzcinowisku.

³³ W zakresie podjęcia czynności procesowych związanych z poszukiwaniem osoby zaginionej.

³⁴ W dniu 09.11.2017 r. zostało zawarte kolejne porozumienie w tym zakresie.

bezpiecznego zachowania się nad wodą. Spotkania były przeprowadzane z uczniami Zespołu Szkół we Fromborku, a także z dziećmi oraz młodzieżą wypoczywającą w trakcie wakacji we Fromborku. Odbływały się one w Caritas Archidiecezji Warmińskiej oraz Centrum Młodzieży we Fromborku, a także bazie ZHP we Fromborku. Dla spotkań tych nie określano mierników efektywności. W innych formach współpracy funkcjonariusze KPP w Braniewie, w tym PP we Fromborku nie uczestniczyli.

(dowód: akta kontroli str.50-53)

Burmistrz Miasta i Gminy we Fromborku, Wójt Gminy Braniewo, Komendant Morskiego Oddziału Straży Granicznej w Gdańsku, Bosman z Urzędu Morskiego w Gdyni Bosmanat we Fromborku, wskazali w udzielonych informacjach, że współpraca z KPP w Braniewie, w tym PP we Fromborku w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa na wodach i terenach przywodnych układała się pozytywnie.

(dowód: akta kontroli str. 138-146)

Natomiast Dyrektor Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa w Gdyni udzielając informacji podał, że w analizowanym okresie nie było akcji ratowniczych przeprowadzonych wspólnie z KPP w Braniewie.

(dowód: akta kontroli str.147-148)

Ocena cząstkowa

NIK pozytywnie ocenia współdziałanie Komendy z innymi podmiotami. Za przyjęciem pozytywnej oceny przemawiają podejmowane wspólne działania poszukiwawcze z Państwową Strażą Pożarną w Braniewie oraz działania ze Strażą Graniczną (umożliwiające podjęcie czynności procesowych), wynikające m.in. z obowiązującego porozumienia o współdziałaniu. Na pozytywne podkreślenie zasługuje również coroczne zabezpieczanie odbywających się regat w okresie letnim, uświadamianie młodzieży szkolnej o zagrożeniach wynikających z pobytu nad obszarem wodnym, a także informowanie Burmistrza Miasta i Gminy Tolkmicko oraz Wójta Gminy Braniewo o obowiązkach wynikających z obowiązujących przepisów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa osób przebywających nad wodą.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁵, wnosi o opracowanie:

- analizy stanu bezpieczeństwa i porządku,
- algorytmów postępowania w sytuacjach szczególnych w odniesieniu do zagrożeń i charakterystyki.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

³⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Olsztyn, dnia 29 stycznia 2018 r.

Kontroler
Leszek Żywucki
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Olsztynie
Andrzej Zyśk