



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.029.01.2015
P/15/043

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/15/043 – Wykonywanie zadań przez dzielnicowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Mieczysław Zentel, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97420 z dnia 16 września 2015 r. 2. Marcin Adamczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97440 z dnia 8 października 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Komenda Powiatowa Policji we Wrześni, ul. Szkolna 23, 62-300 Września (Komenda Policji)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Gruszczyński, Komendant Powiatowy Policji we Wrześni od 2005 r. (Komendant Policji). (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Służba dzielnicowych na obszarze właściwości terytorialnej kontrolowanej Komendy Policji zorganizowana została w sposób prawidłowy. W szczególności określono strukturę rejonów służbowych oraz przydzielono rejony poszczególnym dzielnicowym. Dzielnicowi byli właściwie przygotowani do pełnienia służby, posiadali wymagane kwalifikacje oraz korzystali z dostępnych form doskonalenia zawodowego. Zapewniono im również odpowiednie wyposażenie techniczne, w tym sprzęt komputerowy.

Ustalono, że przydział zadań i organizacja służby dzielnicowych w większości przypadków¹ pozwalały na realizację podstawowych zadań tych funkcjonariuszy w przydzielonych im rejonach. Stwierdzono natomiast znaczne obciążenie dzielnicowych dodatkowymi obowiązkami (realizowanymi w szczególności poza przydzielonym rejonem służbowym) dotyczącymi m.in. patroli, interwencji z polecenia dyżurnego, doprowadzania osób oskarżonych oraz wykonywania zarządzeń sądu i prokuratury, niezwiązanymi z podstawową formą służby, którą jest obchód. Ujawnione w toku kontroli NIK nieprawidłowości dotyczyły wyznaczania dzielnicowych do służby dyżurnej i patrolowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja i warunki służby dzielnicowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Komenda Policji działa na terenie powiatu wrzesińskiego o powierzchni 704 km². W skład powiatu wchodzi cztery gminy miejsko-wiejskie, tj.: Miłosław (132 km²), Nekla (96 km²), Pyzdry (138 km²) i Września (222 km²) oraz jedna gmina wiejska Kołaczkowo (116 km²).

Liczba mieszkańców powiatu wrzesińskiego w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2015 r. wzrosła z 76,5 tys. osób do 76,8 tys. osób (tj. o 0,4%). Ze względu na miejsce zamieszkania ludność miejska stanowiła 52%, a ludność wiejska 48%.

Komenda Policji dysponowała aktualnymi danymi dotyczącymi liczby i struktury demograficznej ludności, które pozyskiwano z jednostek samorządu terytorialnego,

¹ Badaniem objęto wykonywanie zadań służbowych przez pięciu dzielnicowych, w miesiącach marzec i kwiecień 2015 r.

a także z portalu Głównego Urzędu Statystycznego. Aktualizacja ww. danych dokonywana była średnio raz w roku.

(dowód: akta kontroli str. 6)

W wyjaśnieniach Zastępcy Naczelnika Wydziału Prewencji podała, że analizy demograficzne prowadzone są przez dzielnicowych i dotyczą poszczególnych rejonów służbowych. M. in. na podstawie wyników takiej analizy, decyzją nr 61/2015 Komendanta Policji z 24 września 2015 r. dokonano zmniejszenia rejonu nr 4, poprzez wyłączenie osiedla domów jednorodzinnych „Lipówka”, zajmującego powierzchnię ok. 1,9 km² i zamieszkałego przez ok. 2 tys. osób i włączenie go do rejonu nr 5.

Komenda Policji nie posiada dokładnych danych o liczbie ludności zamieszkującej na terenie powiatu wrzesińskiego bez stałego zameldowania m. in. z powodu zniesienia odpowiedzialności za niedopełnienie obowiązku meldunkowego. Według rozpoznania pobyt, na terenie powiatu, osób bez stałego zameldowania wynikał przede wszystkim z wahałowego przemieszczania się ludności w związku z dojazdami do szkół i zakładów pracy. Ze względu na niskie natężenie ww. migracje nie stwarzały szczególnych zagrożeń dla zachowania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 181-183)

W regulaminie Komendy Policji nr KP-011-7/09 z dnia 22 września 2009 r., ze zmianami, wyodrębniono następujące komórki organizacyjne:

- Wydział Kryminalny (w tym m. in. zespół dochodzeniowo-śledczy i zespół operacyjno-rozpoznawczy),
- Wydział Prewencji (w tym m. in.: rewir dzielnicowych, ogniwo patroloво-interwencyjne, zespół dyżurnych, zespół ds. prewencji kryminalnej, nieletnich i patologii),
- Wydział Rychu Drogowego,
- posterunki Policji w Kołaczkanie, Miłosławiu, Nekli i Pyzdrach.

Dzielnicowi pełnili służbę w ramach rewiru dzielnicowych (ośmiu funkcjonariuszy przydzielonych do rejonów służbowych na terenie miasta i gminy Września) oraz na posterunkach Policji (łącznie dziewięciu funkcjonariuszy, w tym: trzech w Pyzdrach i po dwóch w Kołaczkanie, Miłosławiu i Nekli). Bezpośredni nadzór nad pracą dzielnicowych sprawował kierownik rewiru dzielnicowych oraz kierownicy posterunków.

(dowód: akta kontroli str. 7-26)

Do zadań rewiru dzielnicowych należało w szczególności:

- prowadzenie teczek rejonów służbowych i przemocy domowej,
- rozpoznawanie zagrożeń i przeciwdziałanie ich powstawaniu,
- inicjowanie i organizowanie działań społeczności lokalnych mających na celu zapobieganie popełnianiu wykroczeń i przestępstw,
- realizowanie czynności zleconych przez sądy, prokuratury i inne instytucje,
- podejmowanie ścisłej współpracy ze szkołami,
- wprowadzanie w podległych rejonach programów prewencyjnych,
- sporządzanie wniosków do sądu o ukaranie oraz stosowanie postępowań mandatowych.

(dowód: akta kontroli str. 27-33)

Podobne zadania zostały ujęte w zakresach działania posterunków Policji w Kołaczkanie, Miłosławiu, Nekli i Pyzdrach.

(dowód: akta kontroli str. 34-37)

Zakres obowiązków dzielnicowego, określony w karcie opisu stanowiska pracy sporządzonej według wzoru ustalonego w załączniku nr 1 do zarządzenia nr 1041 Komendanta Głównego Policji z 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji², obejmował m. in.:

- prowadzenie rozpoznania rejonu pod względem osobowym, terenowym oraz zjawisk i zdarzeń mających wpływ na stan porządku publicznego,
- podejmowanie działań z zakresu profilaktyki społecznej,
- realizowanie zadań z zakresu ścigania sprawców przestępstw i wykroczeń,
- kontrolowanie przestrzegania przepisów prawa w tym miejscowego,
- prowadzenie notatnika służbowego, ewidencji wyników pracy oraz teczek przydzielonego rejonu służbowego,
- bieżące sporządzanie wymaganej dokumentacji służbowej,
- współpracę z sądem, prokuraturą, instytucjami pomocy społecznej oraz jednostkami i komórkami organizacyjnymi Policji.

(dowód: akta kontroli str. 38-43)

Według stanu na 1 stycznia 2013 r. i 1 lipca 2014 r. Komenda Policji dysponowała 144 etatami, a na 30 czerwca 2015 r. 149 etatami, natomiast faktyczne zatrudnienie w tym okresie wynosiło odpowiednio: 137, 143 i 144 osób. W podziale na rodzaje służb, liczba etatów i faktyczne zatrudnienie wynosiły odpowiednio: rewir dzielnicowych – stała liczba 9 etatów przy wzroście zatrudnienia wg stanu na 1 lipca 2014 z 8 do 9 osób, ogniwo patrolowo-interwencyjne – stała liczba 18 etatów i stałe zatrudnienie 17 osób, zespół dochodzeniowo-śledczy – spadek liczby etatów z 15 do 14 przy stałym zatrudnieniu 14 osób.

W badanym okresie posterunki Policji dysponowały łącznie 9 etatami dzielnicowych, z czego po 2 etaty przypadły na posterunki Policji w Kołaczku, Miłosławiu i Nekli, a 3 na posterunek w Pyzdrach. Stan etatowy oraz zatrudnienie dzielnicowych na ww. posterunkach Policji odpowiadały liczbie rejonów służbowych wyznaczonych na obszarze działania danego posterunku.

(dowód: akta kontroli str. 45-46 i 184-188)

W latach 2013-2015 (I półrocze) obowiązywały dwie decyzje Komendanta Policji w sprawie wyznaczenia rejonów służbowych dzielnicowych, określenia katalogu przestępstw, w związku z którymi dzielnicowy może prowadzić postępowania sprawdzające i przygotowawcze oraz okresowego rozliczania dzielnicowych z wykonania zadań służbowych oraz przestrzegania dyscypliny służbowej, wydane na podstawie § 3 ust. 1, § 16 ust. 2 i § 21 zarządzenia nr 528/07 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 czerwca 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez dzielnicowych i kierownika rewiru dzielnicowych³ (zarządzenie w sprawie wykonywania zadań przez dzielnicowych).

Decyzją nr 11/2012 z dnia 7 lutego 2012 r. Komendant Policji wyznaczył 17 rejonów służbowych (8 miejskich i 9 pozamiejskich), w tym:

- 8 rejonów (pięć miejskich nr 1-5 i trzy pozamiejskie nr 6-8) na obszarze działania rewiru dzielnicowych w Komendzie Policji,
- 2 rejony (pozamiejskie nr 9 i 10) na obszarze działania Posterunku Policji w Kołaczku,
- 2 rejony (miejski nr 11 i pozamiejski nr 12) na obszarze działania Posterunku Policji w Miłosławiu,

² Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 50 ze zm.

³ Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 38

- dwa rejonu (miejski nr 13 i pozamiejski nr 14) na obszarze działania Posterunku Policji w Nekli,
- 3 rejonu (miejski nr 15 i dwa pozamiejskie nr 16 i 17) na obszarze działania Posterunku Policji w Pyzdrach.

(dowód: akta kontroli str. 47-51)

Na podstawie ww. decyzji Komendanta Policji kierownik rewiru dzielnicowych oraz kierownicy posterunków Policji zostali zobowiązani do dokonywania kwartalnych ocen wyników pracy dzielnicowych i ich dokumentowania w formie zeszytu rozliczenia dzielnicowego.

(dowód: akta kontroli str. 8-55)

Zgodnie z § 22 zarządzenia w sprawie wykonywania zadań przez dzielnicowych, zmiana rejonów służbowych dokonywana jest na pisemny wniosek kierownika rewiru dzielnicowych lub innego policjanta, wyznaczonego przez kierownika jednostki organizacyjnej Policji. Pismem nr z 7 września 2015 r. kierownik rewiru dzielnicowych złożył wniosek do Komendanta Policji o zmniejszenie rejonu nr 4, polegające na wyłączeniu osiedla domów jednorodzinnych „Lipówka” zajmującego powierzchnię ok. 1,9 km² i zamieszkałego przez ok. 2 tys. osób i włączenie go do rejonu nr 5. Ww. zmiana została wprowadzona decyzją nr 61/2015 Komendanta Policji z 24 września 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 56-61)

Rejonu służbowe obejmowały obszar całego powiatu wrzesińskiego. Komenda Policji posiadała mapy z naniesionymi granicami zasięgu każdego rejonu. Łączna powierzchnia ośmiu rejonów miejskich wynosiła 98 km², a dziewięciu rejonów pozamiejskich 606 km². Wielkość rejonów miejskich kształtowała się od 1,8 km² (rejon nr 15, gm. Pyzdry) do 48 km² (rejon nr 13, gm. Nekla), a rejonów pozamiejskich od 37 km² (rejon nr 17, gm. Pyzdry) do 99 km² (rejon nr 12, gm. Miłosław).

Łączna liczba ludności w rejonach miejskich wynosiła 40,3 tys. osób, a w rejonach pozamiejskich 36,5 tys. osób. Liczba ludności w rejonach miejskich kształtowała się od 2,7 tys. osób (rejon nr 15, gm. Pyzdry) do 10,1 tys. osób (rejon nr 4, gm. Września), a w rejonach pozamiejskich od 1,8 tys. osób (rejon nr 17, gm. Pyzdry) do 6,5 tys. osób (rejon nr 12, gm. Miłosław).

(dowód: akta kontroli str. 62-64)

W wyjaśnieniach Naczelnik Wydziału Prewencji podał, że w Komendzie Policji nie ustalono wewnętrznych zasad wyznaczania rejonów służbowych, a także nie dokonano wartościowania obowiązujących kryteriów wyznaczania rejonów, określonych w § 3 ust. 2 zarządzenia w sprawie wykonywania zadań przez dzielnicowych. Podział obszaru działania Komendy Policji na rejonu służbowe został dokonany ze szczególnym uwzględnieniem poziomu bezpieczeństwa, podlegającego stałej ocenie na podstawie wyników miesięcznych analiz stanu zagrożenia przestępczymi i wykroczeniami, sporządzanych przez kierownika ogniwa patrolowo-interwencyjnego. Podczas wyznaczania rejonów brano również pod uwagę informacje oraz dane dotyczące: liczby ludności, gęstości zaludnienia, sposobu zagospodarowania przestrzennego, działalności podmiotów gospodarczych, lokalizacji obiektów użyteczności publicznej, w tym placówek handlowych i usługowych oraz restauracji i dyskotek.

(dowód: akta kontroli str. 65 i 195-198)

Z ustaleń kontroli wynika, że poziom zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego oceniono w dziewięciu rejonach służbowych (nr 6-12, 15 i 16) jako niski, a w ośmiu rejonach (1-5, 13, 14 i 17) jako średni. Liczba miejsc zagrożonych

wynosiła: trzy w rejonach nr 4 i 10, cztery w rejonach nr 5 i 9, pięć w rejonach nr 3, 7, 8, 13, 15, 16 i 17, sześć w rejonach nr 1, 2 i 11, siedem w rejonie nr 12 oraz osiem w rejonach nr 6 i 14.

(dowód: akta kontroli str. 62-64)

1.2. W okresie objętym kontrolą dokonano pięciu zmian dzielnicowych w rejonach służbowych⁴ na terenie działania rewiru dzielnicowych (3 zmiany) i posterunku Policji w Nekli (2 zmiany). W dwóch przypadkach objęcie rejonów nr 3 i 14 przez nowych dzielnicowych nastąpiło po upływie odpowiednio 6 i 4 miesięcy od ustąpienia dotychczasowego dzielnicowego.

(dowód: akta kontroli str. 62-64)

W Komendzie Policji nie wprowadzono formalnej procedury przekazania rejonu służbowego nowemu dzielnicowemu. Według wyjaśnień Zastępcy Naczelnika Wydziału Prewencji, podstawowe dane o rejonie i jego specyfice były przekazywane nowemu dzielnicowemu przez bezpośredniego przełożonego (kierownika rewiru dzielnicowych lub kierownika posterunku Policji) wraz z teczką rejonu służbowego. Czasowe nieobsadzenie stanowiska dzielnicowego w ww. rejonach wynikało przede wszystkim z braków kadrowych, uniemożliwiających dokonywanie przesunięć funkcjonariuszy z innych komórek organizacyjnych, a także z ograniczeń finansowych ustanowionych przez jednostkę nadrzędną. Rejony te nie zostały przydzielone w sposób sformalizowany innym funkcjonariuszom, natomiast wykonywanie zadań na ich terenie powierzano dzielnicowym z sąsiednich rejonów służbowych oraz innym funkcjonariuszom. W rejonie nr 3 zastępstwo pełnił dzielnicowy z rejonu nr 2, a w rejonie nr 14 dzielnicowy z rejonu nr 13 oraz funkcjonariusz (referent) Posterunku Policji w Nekli.

(dowód: akta kontroli str. 84 i 201-203)

Wykonywanie zadań służbowych w ramach zastępstwa w związku z czasowym (długotrwałym) nieobsadzeniem stanowiska dzielnicowego w rejonach nr 3 i 14 potwierdzają zapisy w książkach kontroli spraw przydzielonych dzielnicowemu oraz w notatnikach służbowych. Zakres wykonanych zadań dotyczył w szczególności załatwiania spraw bieżących polegających na przeprowadzeniu rozmów, wywiadów i ustaleń w rejonie nr 3 oraz rozpytań, wywiadów i przesłuchań w rejonie nr 14, nie obejmował natomiast podstawowej formy pełnienia służby dzielnicowego, którą jest obchód.

(dowód: akta kontroli str. 97 i 103-104)

Na podstawie analizy grafików służby dla rewiru dzielnicowych i posterunków Policji stwierdzono jeden przypadek długotrwałej nieobecności dzielnicowego rejonu nr 9, w okresie od 13 kwietnia 2015 r. do czasu zakończenia kontroli, w związku z jego przeniesieniem do pracy w Komendzie Policji we Wrześni.

(dowód: akta kontroli str. 85-91)

W wyjaśnieniach Naczelnik Wydziału Prewencji podał, że w czasie nieobecności dzielnicowego w rejonie nr 9, związanej z jego przeniesieniem do pełnienia służby w zespole ds. wykroczeń organizacji służby i zarządzania kryzysowego, zastępstwo sprawował dzielnicowy z rejonu nr 10, a także policjant z Posterunku Policji w Kołaczku, który ukończył kurs specjalistyczny dla dzielnicowych i jest przewidziany do mianowania na to stanowisko w tym rejonie. Wykonywanie zadań w ramach zastępstwa dzielnicowego w tym rejonie koordynował kierownik Posterunku Policji w Kołaczku.

(dowód: akta kontroli str. 98 i 210-211)

⁴ Dotyczyło to rejonów nr 1, 2 i 3 (miejskich) we Wrześni oraz rejonu nr 13 (miejskiego) i nr 14 (pozamiejskiego) w Nekli

Ustalono, że w notatniku służbowym dzielnicowego rejonu nr 10 oraz w książce kontroli spraw przydzielonych dzielnicowemu znajdowały się zapisy dotyczące realizacji przez dzielnicowego rejonu nr 10 i policjanta z Posterunku Policji w Kołaczku zadań bieżących (rozpytanie, wywiad, przesłuchanie świadka i sprawcy, doręczenie korespondencji) w rejonie nr 9. Zakres tych zadań nie obejmował natomiast podstawowej formy pełnienia służby dzielnicowego, jaką jest obchód.

(dowód: akta kontroli str. 96 i 99-100)

Zgodnie z § 3 ust. 1 w związku z § 2 pkt 4 zarządzenia w sprawie wykonywania zadań przez dzielnicowych, rejon służbowy przydziela się funkcjonariuszowi mianowanemu na stanowisko dzielnicowego. W okresie objętym kontrolą trzem funkcjonariuszom powierzono czasowe (trwające ponad jeden miesiąc) pełnienie obowiązków dzielnicowego, do ich mianowania na to stanowisko, tj. przez okres: 4 miesięcy (w rejonie nr 1), 6 miesięcy (w rejonie nr 14) i 10 miesięcy (w rejonie nr 5). Należy zaznaczyć, że funkcjonariusze ci w chwili powierzenia p.o. dzielnicowego spełniali wymagania niezbędne do mianowania na to stanowisko.

(dowód: akta kontroli str. 62-64)

W wyjaśnieniach Naczelnik Wydziału Prewencji podał, że powierzenie czasowego pełnienia obowiązków dzielnicowego miało na celu zapewnienie ciągłości służby. Wynikało ono z potrzeby zastosowania, wobec funkcjonariuszy zgłaszających się do służby na stanowisku dzielnicowego okresu próbnego, przeznaczonego na sprawdzenie posiadanych umiejętności i rozpoznanie terenu oraz wiązało się z brakiem środków finansowych na mianowanie.

(dowód: akta kontroli str. 210-211)

1.3. Na podstawie § 18 zarządzenia w sprawie wykonywania zadań przez dzielnicowych, komendant powiatowy Policji, uwzględniając potrzeby służby oraz specyfikę obszaru działania podległej komendy Policji, podejmuje decyzję o prowadzeniu lub zaniechaniu prowadzenia teczki rejonu służbowego oraz określa zakres informacji w niej gromadzonych, po pisemnym uzgodnieniu z komendantem wojewódzkim Policji.

Pismem nr E-K-075-42/08 z 16 grudnia 2008 r. Pierwszy Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji przesłał do Komendy Policji wzór teczki rejonu oraz wskazówki dotyczące sposobu prowadzenia przez dzielnicowego dokumentacji służbowej – teczki rejonu służbowego na terenie garnizonu wielkopolskiego, opracowane w Wydziale Prewencji Komendy Wojewódzkiej Policji (KWP) w Poznaniu. Ww. dokumenty zostały opracowane w związku z zarządzeniem nr 921 Komendanta Głównego Policji z 11 września 2008 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie form i metod wykonywania zadań przez dzielnicowych i kierownika rewiru dzielnicowych⁵, z uwzględnieniem uwag i propozycji zgłoszonych w ramach przeprowadzonych konsultacji z komendantami miejskimi i powiatowymi Policji. Na podstawie ww. pisma dzielnicowi oraz policjanci nadzorujący dzielnicowych zostali zobowiązani do zastosowania w służbie teczki rejonu w ustalonej formie od 1 stycznia 2009 r.

Według wskazówek dotyczących sposobu prowadzenia przez dzielnicowego dokumentacji służbowej,teczka rejonu zawiera wzory wykazów przeznaczonych do dokumentowania wiadomości uzyskanych podczas służby. Zestaw tych wykazów należało traktować, jako optymalny, natomiast dzielnicowy powinien określić własny obszar zainteresowań o rejonie służbowym zawierający informacje dotyczące:

⁵ Dz. Urz. KGP Nr 16, poz. 96

charakterystyki rejonu, rozpoznania terenowego oraz własnych ustaleń dotyczących zagrożeń i poszerzających wiedzę o rejonie.

(dowód: akta kontroli str. 105-117)

Dzielnicy dokumentowali wykonywanie zadań służbowych w notatniku służbowym, teczce rejonu i teczce „Przemoc w rodzinie”. Na obszarze działania Komendy Policji realizowano ogółem 56 procedur „Niebieskie Karty”, w tym max. 8 procedur w rejonie nr 1, natomiast w rejonach nr 15 i 17, procedury te nie były realizowane.

W wyniku oględzin stanowisk pracy oraz dokumentacji służbowej (zbiory papierowe i elektroniczne) prowadzonej przez 6 dzielnicowych rejonów nr 3, 4, 7, 10, 11, i 15, w tym objętych szczegółowymi badaniami w zakresie realizacji zadań ustalono, że teczki ww. rejonów zawierały dokumentację dotyczącą:

- charakterystyki rejonu, w tym: mapę, dane o powierzchni, liczbie ludności stałej i napływowej, opis rodzaju zabudowy,
- rozpoznania terenowego zawierającą: wykaz wsi, ulic i numerów posesji, wykaz urzędów i placówek użyteczności publicznej wraz z telefonami kontaktowymi, wykaz szkół wraz z telefonami kontaktowymi, wykaz placówek handlowych wraz z telefonami kontaktowymi, wykaz siedzib samorządów mieszkańców, wykaz miejsc przebywania cudzoziemców, wykaz miejsc przebywania osób bezdomnych, wykaz punktów skupu metali, wykaz zakładów gastronomicznych, wykaz organizacji społecznych i podmiotów pomocowych oraz wykaz agencji towarzyskich,
- własnych ustaleń na temat zagrożeń i poszerzających wiedzę o rejonie, w tym: wykaz i ogólną charakterystykę miejsc zagrożonych oraz rodzajów zagrożeń, wykaz potencjalnych zagrożeń o charakterze publicznym (imprezy masowe jak: koncerty, festyny, mecze), wykazy zrealizowanych przedsięwzięć z zakresu prewencji kryminalnej w ramach programów: bezpieczna szkoła, bezpieczny powiat/miasto/wieś, bezpieczne życie seniora, bezpiecznie wiedzieć i znać.

Teczki rejonów zawierały ponadto notatki z przeprowadzonych działań mających na celu ograniczenie przestępczości samochodowej oraz miesięczne analizy przestępczości.

W komputerach służbowych przechowywano pliki z treścią notatek, informacji, sprawozdań i pism związanych z działalnością dzielnicowego.

W wyjaśnieniach dzielnicowi podali, że podczas wykonywania obowiązków służbowych otrzymują informacje o osobach zamieszkałych lub przebywających w ich rejonach, które ze względu na swoją przeszłość, aktualny tryb życia i zachowania stwarzają zagrożenie porządku i bezpieczeństwa publicznego. Równocześnie, w związku z zaliczeniem ww. informacji do danych wrażliwych, nie sporządzają żadnej dokumentacji (zarówno w formie pisemnej, jak i elektronicznej), dotyczącej rozpoznania osobowego w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 118 i 127-133)

1.4. Do dyspozycji 17 dzielnicowych oddano 12 komputerów, w tym:

- 4 komputery w rewirze dzielnicowych, z czego jeden z dostępem do policyjnej sieci transmisji danych (PSTD) umożliwiającą korzystanie z centralnych policyjnych systemów informatycznych oraz do internetu,
- 8 komputerów na posterunkach Policji (po 2 na każdym posterunku), z czego 2 z dostępem do PSTD (po jednym w Miłosławiu i w Pyzdrach), natomiast pozostałe bez dostępu do PSTD i internetu.

Każdy dzielnicowy miał dostęp do drukarki. Wszystkie komputery oraz drukarki wykorzystywane przez dzielnicowych były sprawne technicznie.

Każdy dzielnicowy posiadał służbowy telefon komórkowy, wyposażony w aktywną kartę SIM publicznej sieci komórkowej bez limitu rozmów. Informacje o numerach telefonów służbowych dzielnicowych (stacjonarnych i komórkowych) zostały udostępnione na stronie internetowej Komendy Policji.

Wszyscy dzielnicowi byli wyposażeni w radiostacje umożliwiające kontakt z dyżurnym i służbami patrolowymi. Środki transportu (radiowozy) były przydzielane na podstawie zgłaszanych potrzeb. W Komendzie Policji nie określono norm w zakresie ilości i rodzaju środków transportu przysługujących dzielnicowym.

(dowód: akta kontroli str. 134 i 213-225)

Według wyjaśnień Zastępcy Naczelnika Wydziału Prewencji, dzielnicowi z posterunków Policji mogli korzystać z komputerów z dostępem do internetu znajdujących się w Wydziale Prewencji. Dzielnicowi z posterunków Policji w Kołaczkowie i Nekli mogli korzystać z komputera z dostępem do PSTD w rewirze dzielnicowych.

(dowód: akta kontroli str. 226-228)

1.5. Według stanu na 30 czerwca 2015 r. wszyscy dzielnicowi spełniali wymagania formalne, jakim powinni odpowiadać funkcjonariusze zajmujący stanowisko dzielnicowego⁶, a w szczególności: posiadali wykształcenie średnie lub wyższe, staż pracy w Policji od 4 do 26 lat oraz odbyli szkolenie zawodowe podstawowe. Spośród 17 dzielnicowych zajmujących to stanowisko na podstawie powierzenia p.o. (1 funkcjonariusz) lub mianowania (16 funkcjonariuszy), kursy specjalistyczne dla dzielnicowych ukończyło 11 mianowanych dzielnicowych.

(dowód: akta kontroli str. 135-139)

W Komendzie Policji prowadzono doskonalenie zawodowe, o którym mowa w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji⁷. Tryb i zasady prowadzenia doskonalenia zawodowego zostały określone w decyzjach Komendanta Wojewódzkiego Policji w Poznaniu nr 282/2010 z 16 czerwca 2010 r. (ze zmianami wprowadzonymi decyzją nr 143/2013 z 9 kwietnia 2013 r.) i nr 153/2014 z 18 marca 2014 r. w sprawie doskonalenia zawodowego lokalnego w komórkach i jednostkach organizacyjnych Policji województwa wielkopolskiego.

Zgodnie z ww. decyzjami Naczelnik Wydziału Prewencji sporządził roczne plany doskonalenia zawodowego lokalnego w miejscu pełnienia służby na lata 2013, 2014 i 2015, w których określono: temat oraz miejsce i termin przeprowadzenia szkolenia, jednostki organizacyjne uczestniczące w szkoleniu, osobę odpowiedzialną za przygotowanie szkolenia oraz źródło, na podstawie którego zidentyfikowano potrzebę szkolenia na dany temat. W ww. planach ujęto od 23 (w 2013 r.) do 25 tematów szkoleniowych, średnio po 2 tematy w miesiącu, dotyczące m. in.:

- przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich (I 2013 r., IV 2014 r. i IV 2015 r.),
- przestrzegania etyki zawodowej, ochrony praw człowieka oraz polityki antidyskryminacyjnej (III 2013 r., III 2014 r. i III 2015 r.),

⁶ określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 19 czerwca 2007 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych oraz warunki ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe

⁷ Dz. U. Nr 126, poz. 877 ze zm.

- realizacji procedury „Niebieskie karty” oraz stosowania narzędzi szacowania ryzyka w związku z przemocą w rodzinie (IV 2013 r., IV 2014 r. i IV 2015 r.),
- zasad postępowania mandatowego (IX 2013 r., IX 2014 r. i IX 2015 r.),
- podstawowych zadań i obowiązków dzielnicowego (XII 2014 r. i XII 2015 r.).

Na podstawie list obecności uczestników doskonalenia zawodowego ustalono, że w 7 szkoleniach przeprowadzonych w 2015 r. wzięło udział od 4 do 15 dzielnicowych (średnio 9).

(dowód: akta kontroli str. 140-166)

Opinie służbowe siedmiu dzielnicowych (w tym 5 objętych szczegółowymi badaniami w zakresie realizacji zadań) rejonów nr 3 (2 dzielnicowych), 4, 7, 10, 11 i 15 zostały sporządzone według wzoru określonego w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów⁸.

Trzy opinie służbowe dzielnicowych rejonów nr 3, 7 i 10, w części „D. Propozycje dotyczące kierunków rozwoju zawodowego i potrzeb szkoleniowych opiniowanego”, zawierały zapisy dotyczące odpowiednio:

- skierowania na kurs specjalistyczny z zakresu pracy operacyjnej,
- podniesienia kwalifikacji w ramach samokształcenia i szkoleń zawodowych,
- skierowanie na kurs rozpoznania minersko-pirotechnicznego.

W opiniach służbowych pozostałych dzielnicowych nie określono kierunków rozwoju zawodowego i potrzeb szkoleniowych opiniowanego.

(dowód: akta kontroli str. 167)

W wyjaśnieniach Zastępcy Naczelnika Wydziału Prewencji podała, że opiniowanie dzielnicowych w zakresie kierunków rozwoju zawodowego i potrzeb szkoleniowych dokonywane było przez ich bezpośrednich przełożonych. Zalecenia w ww. zakresie formułowane na podstawie wyników osiągniętych w służbie oraz jakości sporządzonej dokumentacji służbowej. Brak w opiniach dzielnicowych rejonów 3, 4, 11 i 15 adnotacji o kierunkach rozwoju zawodowego i potrzebach szkoleniowych wskazuje, że przełożony nie stwierdził szczególnych potrzeb w ww. zakresie. Niezależnie od tego wszyscy dzielnicowi uczestniczyli w szkoleniach realizowanych w ramach rocznych planów doskonalenia zawodowego lokalnego, w miejscu pełnienia służby. W tematyce doskonalenia zawodowego uwzględniono potrzeby szkoleniowe dzielnicowych określone m. in. na podstawie wyników prowadzonych postępowań dyscyplinarnych i skargowych, a także bezpośrednich konsultacji z dzielnicowymi podczas odpraw. Ponadto Wydział Kadr i Szkolenia KWP przysyłał każdego roku do Komendy Policji zapytanie dotyczące potrzeb w zakresie centralnego doskonalenia zawodowego obejmujących również dzielnicowych. Od 2014 r. prowadzone w tym trybie szkolenia dzielnicowych odbywają się zgodnie z dokonanymi zgłoszeniami.

Według wyjaśnień dzielnicowych, Komenda Policji zapewniła im udział w kursach i szkoleniach o tematyce związanej z realizacją zadań służbowych dzielnicowego, w związku z czym, na obecną chwilę, nie mają potrzeb w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 213-228)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 883 ze zm.

NIK zwraca uwagę, że zakres zadań realizowanych w ramach zastępstwa, w przypadkach długotrwałego nieobsadzenia stanowiska dzielnicowego, nie obejmował prowadzenia regularnego obchodu rejonu, podczas gdy zgodnie z § 5 ust. 1 zarządzenia w sprawie wykonywania zadań przez dzielnicowych, podstawową formą pełnienia służby dzielnicowego jest obchód.

(dowód: akta kontroli str. 96-97, 99-100 i 103-104,)

Stwierdzono również przypadki nieidentyfikowania w opiniach służbowych indywidualnych potrzeb szkoleniowych dzielnicowych. Należy podkreślić, że potencjalny i faktyczny zakres zadań tej grupy funkcjonariuszy jest bardzo szeroki, a ich skuteczna realizacja wymaga zarówno bogatej wiedzy prawnej, jak i licznych umiejętności (dotyczących m. in. komunikacji z nieletnimi czy z ofiarami przemocy domowej). Zasadne jest zatem identyfikowanie przez przełożonych słabych i silnych stron poszczególnych funkcjonariuszy i określanie dla nich indywidualnych profili szkoleniowych.

(dowód: akta kontroli str. 226-228)

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli kierownictwo Komendy Policji podjęło skuteczne działania w celu zapewnienia właściwej organizacji i warunków służby dzielnicowych. W szczególności określono strukturę rejonów służbowych i dokonano ich przydziału funkcjonariuszom spełniającym wymogi formalne do mianowania na stanowisko dzielnicowego. Dzielnicowym zapewniono dostęp do centralnych policyjnych systemów informatycznych oraz przydzielono im wyposażenie techniczne niezbędne do wykonywania ich podstawowych zadań.

2. Przydział obowiązków służbowych dla dzielnicowych

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. dzielnicowi brali udział w 20 działaniach policyjnych, podjętych na podstawie zarządzenia nr 23 Komendanta Głównego Policji z 24 września 2014 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi⁹, w formie interwencji (11 działań) oraz zabezpieczenia prewencyjnego (9 działań).

W interwencjach prowadzonych zarówno w ramach obchodu rejonu służbowego, jak i poza rejonem (2 przypadki), było zaangażowanych od dwóch do ośmiu dzielnicowych (dot. działania „Rozpoczęcie roku szkolnego” obejmującego kontrole punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz przestrzegania przepisów ruchu drogowego w rejonach szkół, w dniu 1 września 2014 r.). Interwencje były realizowane podczas pełnienia służby (8 przypadków) lub przez cały dzień (3 przypadki) i trwały maksymalnie dwa dni (dot. działania „Wiosna 2015” mającego na celu ograniczenie przestępczości i demoralizacji nieletnich).

W zabezpieczeniach prewencyjnych prowadzonych zarówno w ramach obchodu rejonu służbowego, jak i poza rejonem (6 przypadków), było zaangażowanych od dwóch do czterech dzielnicowych (dot. rozgrywek ligi piłki nożnej). Zabezpieczenia prewencyjne były realizowane podczas pełnienia służby (5 przypadków) lub przez cały dzień (4 przypadki) i trwały maksymalnie trzy dni (dot. zabezpieczenia imprezy artystyczno-rozrywkowej w dniach 1-3 maja 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 169-173)

2.2. W okresie od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. zlecono dzielnicowym do realizacji 4036 spraw, tj. średnio 237 spraw na jednego dzielnicowego, w tym od min. 91 spraw zleconych dzielnicowemu rejonu nr 17 do max. 448 spraw zleconych dzielnicowemu rejonu nr 4. Dzielnicowym ośmiu rejonów należących do rewiru dzielnicowych Komendy Policji zlecono do realizacji 2804 sprawy, tj. średnio 351

⁹ Dz. Urz. KGP z 2014 r., poz. 65

spraw na jednego dzielnicowego, a pozostałym dzielnicowym dziewięciu rejonów należących do posterunków Policji w Kołaczkowie (2), Miłosławiu (2), Nekli (2) i Pyzdrach (3) odpowiednio: 207, 310, 377 i 338 spraw, tj. średnio 104, 155, 189 i 113 spraw na jednego dzielnicowego.

W okresie objętym kontrolą dzielnicowi zrealizowali 2524 sprawy dotyczące wywiadów, ustaleń, pomocy prawnej oraz wezwań i doręczeń korespondencji, zlecone w szczególności przez jednostki Policji (1813 spraw, ok. 72%), sądy (495 spraw, ok. 20%) i prokuratury (106 spraw, ok. 4%). W ramach ww. spraw dzielnicowi doręczyli 522 wezwania i korespondencje, w tym m. in.: 301 z jednostek Policji (ok. 58%), 174 (ok. 33%) z sądów i 32 (ok. 6%) z prokuratur.

(dowód: akta kontroli str. 174-179)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Kontrola wykazała szeroki zakres zadań przydzielanych do realizacji dzielnicowym. Nie wpłynęło to jednak w większości przypadków w znaczący sposób na wykonywanie przez nich podstawowych obowiązków dzielnicowego w przydzielonych rejonach służbowych.

3. Realizacja zadań przez dzielnicowych

Opis stanu
faktycznego

Szczegółowym badaniem objęto realizację zadań pięciu dzielnicowych, którym przydzielono rejon służbowy nr 3, 7, 10, 11 i 15 (trzy rejonów miejskie i dwa pozamiejskie), w okresie marzec-kwiecień 2015 r.

Dzielnicowi rejonów nr 3, 7, 10, 11 i 15, w miesiącach marzec i kwiecień 2015 r., pełnili służbę odpowiednio przez:

- 22 i 20 dni, z czego 12 dni¹⁰ stanowiły dni, w których czas służby w przydzielonym rejonie służbowym wynosił co najmniej 50% czasu służby w danym dniu. Na realizację zadań w przydzielonym rejonie służbowym oraz rejonie z nim graniczącym ww. miesiącach przeznaczono odpowiednio 54,93% i 61,28% ogólnego czasu służby¹¹;

- 17 i 22 dni, w tym 16 i 10 dni stanowiły dni, w których czas służby w przydzielonym rejonie służbowym wynosił co najmniej 50% czasu służby w danym dniu. Na realizację zadań w przydzielonym rejonie służbowym oraz rejonie z nim graniczącym przeznaczono odpowiednio 77% i 61,7% ogólnego czasu służby;

- po 21 dni w każdym z miesięcy, z czego 6 i 3 dni stanowiły dni, w których czas służby w przydzielonym rejonie służbowym wynosił co najmniej 50% czasu służby w danym dniu. Na realizację zadań w przydzielonym rejonie służbowym oraz rejonie z nim graniczącym ww. miesiącach przeznaczono po 63,4% ogólnego czasu służby;

- 22 i 21 dni, z czego 18 i 20 stanowiły dni, w których czas służby w przydzielonym rejonie służbowym wynosił co najmniej 50% czasu służby w danym dniu. Na realizację zadań w przydzielonym rejonie służbowym oraz rejonie z nim graniczącym w ww. miesiącach przeznaczono odpowiednio 83% i 82,1% ogólnego czasu służby;

- 21 i 17 dni, z czego 11 i 8 dni stanowiły dni, w których czas służby w przydzielonym rejonie służbowym wynosił co najmniej 50% czasu służby w danym

¹⁰ w każdym z analizowanych miesięcy.

¹¹ Do czasu tego, w przypadku wszystkich dzielnicowych nie wliczono czasu służby przeznaczonego na szkolenia oraz czynności administracyjne i organizacyjne takie jak: odprawa, przygotowanie do służby, sporządzenie dokumentacji, weryfikacja danych.

dniu. Na realizację zadań w przydzielonym rejonie służbowym oraz rejonie z nim graniczącym w ww. miesiącach przeznaczono po 64% ogólnego czasu służby.

(dowód: akta kontroli str. 269-292, 296-321, 338-354, 366-376, 380-408, 433-460)

W ww. przypadkach, w których na służbę w przydzielonym rejonie służbowym dzielnicowi przeznaczyli mniej niż połowę dni:

- dzielnicowy rejonu nr 7 w miesiącu kwietniu 2015 r. odbył szkolenie (2 dni), brał udział w patrolu z udziałem środka transportu (2 dni), w tym na tzw. blokadzie aut, wykonywał czynności związane z: obchodem poza przydzielonym mu rejonem służbowym (6 dni), a także interwencjami na zlecenie dyżurnego, zabezpieczeniem miejsca zdarzenia kryminalnego, doprowadzeniem do sądu i ustaleniami na zlecenie sądów i w ramach procedury „Niebieska karta”;

- dzielnicowy rejonu nr 10 w miesiącu marcu 2015 r. odbył szkolenie (2 dni), wykonywał czynności na zlecenie dyżurnego (1 dzień), pełnił służbę w obchodzie w rejonach graniczących z jego rejonem służbowym (13 dni), w ramach, której wykonywał czynności na zlecenie sądów, prokuratury, dyżurnego oraz tzw. interwencje własne. Natomiast w miesiącu kwietniu 2015 r. dzielnicowy ten: odbył szkolenia (2 dni), wykonywał obchód w rejonach graniczących (15 dni), zabezpieczał miejsce wypadku drogowego poza swoim rejonem i rejonem z nim graniczącym (1 dzień);

- dzielnicowy rejonu nr 15 w miesiącu kwietniu 2015 r. odbył szkolenia (3 dni); wykonywał w szczególności czynności związane z obchodem i służbą patrolową poza przydzielonym mu rejonem służbowym (6 dni), w ramach, której wykonywał czynności związane z zabezpieczeniem miejsc wypadku drogowego, doprowadzeniem osoby do Komendy Policji i na badanie lekarskie oraz interwencjami na polecenie dyżurnego.

(dowód: akta kontroli str. 269-292, 296-321, 338-354, 366-376, 380-408, 433-460)

Według wyjaśnień Naczelnika Wydziału Prewencji Komendy Policji wykonywanie przez dzielnicowych czynności służbowych poza przeddzielonym rejonem służbowym wynikało z „realizacji innych zadań służbowych (wykraczających poza zakres określony w § 8 Zarządzenia 528)”, a „przypadki takie były podyktowane doraźną potrzebą służby – w szczególności są to: doprowadzenia osób na polecenie Sądu i prokuratury, doprowadzenia do wytrzeźwienia, doprowadzenia do placówek służby zdrowia, wywiady i ustalenia, zabezpieczenia miejsca zdarzenia np. wypadku drogowego”. Natomiast zastępstwa jakie dzielnicowy rejonu nr 10 sprawował w miesiącu kwietniu 2015 r. wynikały z faktu, iż dzielnicowy rejonu nr 9 od 13 kwietnia 2015 r. został przeniesiony do pełnienia służby w Zespole ds. Wykroczeń Organizacji Służby i Zarządzania Kryzysowego Komendy Policji, co „było podyktowane potrzebą podniesienia jakości prowadzonych postępowań” przy czym „przeniesienie dzielnicowego do służby w KPP nie spowodowało żadnych negatywnych skutków dla poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego w rejonie nr 9”, który charakteryzuje się niskim poziomem zagrożenia bezpieczeństwa.

(dowód: akta kontroli str. 634-636)

Według wyjaśnień złożonych przez poszczególnych dzielnicowych, szacowany czas, jaki jest niezbędny do przeprowadzenia obchodu całego przydzielonego im rejonu służbowego wynosi dziennie: cztery godziny (rejon nr 3), od sześciu do siedmiu godzin (w rejonie nr 7), ok. sześciu godzin (w rejonie nr 10), ok. cztery godziny (w rejonie 11) oraz od sześciu do siedmiu godzin (w rejonie 15).

(dowód: akta kontroli str. 245, 293, 335, 377, 430)

W ramach służby (w miesiącach marzec i kwiecień 2015 r.) dzielnicowym poszczególnych rejonów przydzielono do realizacji 168 spraw¹², w tym:

- 66 spraw dzielnicowemu rejonu nr 3, z czego 60 spraw dotyczyło czynności wykonywanych w ramach pomocy prawnej m. in. na zlecenie sądów, prokuratury, jednostek organizacyjnych Policji, a sześć spraw związanych było z zawiadomieniami o przestępstwie, wykroczeniach i prowadzeniem w tym zakresie czynności wyjaśniających;
- 55 spraw dzielnicowemu rejonu nr 7, z czego 51 spraw związanych było z czynnościami wykonywanymi w ramach pomocy prawnej na zlecenie ww. jednostek oraz innych jednostek administracji, a cztery z prowadzeniem czynności wyjaśniających, w związku z wykroczeniami;
- 10 spraw dzielnicowemu rejonu nr 10 (wszystkie wykonywane były na zlecenie Komendy Policji i wiązały się z: przesłuchaniami świadków – 4, doręczeniami korespondencji – 3, przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego, tzw. rozpytaniem – 3 oraz przygotowaniem odpowiedzi do RSD;
- 23 sprawy dzielnicowemu rejonu nr 11, z czego siedem dotyczyło interwencji domowej, cztery prowadzenia czynności związanych z przesłuchaniem świadka i sprawców wykroczeń. Pozostałe 12 spraw związanych było z wykonywaniem pomocy prawnej na zlecenie sądów, prokuratury, jednostek służby więziennej oraz jednostek Policji;
- 14 spraw dzielnicowemu rejonu nr 15 (sprawy te wiązały się z wykonywaniem pomocy prawnej na zlecenie sądów oraz jednostek organizacyjnych policji).
(dowód: akta kontroli str. 262-268, 329-334, 364-365, 411-415, 461-465)

W miesiącu marcu i kwietniu 2015 r. wystąpiły dni, w których zlecane dzielnicowym zadania zajęły znaczącą część dnia służby¹³. I tak:

- dzielnicowy rejonu nr 3 wykonywał: w dniu 16 marca 2015 r. interwencje własne, na zlecenie dyżurnego oraz zarządzenia sądu; w dniu 2 kwietnia 2015 r. czynności związane z wykonaniem zarządzeń sądów i interwencjami na zlecenie dyżurnego, w dniu 9 kwietnia 2015 r. czynności na zlecenie dyżurnego oraz wynikające z zarządzeń sądu, w dniu 14 kwietnia 2015 r. czynności na zlecenie innych jednostek organizacyjnych Policji oraz dyżurnego, w dniu 18 kwietnia 2015 r. czynności w ramach interwencji domowej;
- dzielnicowy rejonu nr 15 wykonywał czynności związane z: zabezpieczeniem miejsca wypadku drogowego – 11 kwietnia 2015 r., interwencjami na polecenie dyżurnego oraz doprowadzeniem do Komendy Policji i na badanie – 23 kwietnia 2015 r., interwencją na zlecenie dyżurnego oraz interwencją własną poza przydzielonym rejonem służbowym – 25 kwietnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 272-295, 433-443, 447-457)

Według danych zawartych w „Kartach efektywności służby policjanta realizującego zadania o charakterze prewencyjnym”, w miesiącach marzec i kwiecień 2015 r.:

- dzielnicowy rejonu nr 3 w miesiącu marcu i kwietniu 2015 r. sporządził odpowiednio: cztery i siedem meldunków informacyjnych, dokonał 19 i 20 wywiadów i ustaleń (w miesiącach tych nie miał spotkań z przedstawicielami społeczeństwa);

¹² Dane według „Formularza spisu spraw” (interwencje, wywiady, ustalenia, pomoc prawna) oraz „Książki kontroli spraw przydzielonych dzielnicowemu.

¹³ czas przeznaczony na wykonywanie zlecanych dzielnicowemu czynności był dłuższy niż czas obchodu, który dzielnicowy w danym dniu przeprowadzał w swoim rejonie służbowym i rejonie graniczącym.

- dzielnicowy rejonu nr 7 w miesiącu marcu i kwietniu 2015 r. sporządził odpowiednio: pięć i osiem meldunków informacyjnych oraz dokonał 19 i 12 wywiadów i ustaleń, odbył w każdym z miesięcy po cztery spotkania z przedstawicielami społeczeństwa;
- dzielnicowy rejonu nr 10 w miesiącu marcu i kwietniu 2015 r. sporządził odpowiednio: cztery i 10 meldunków informacyjnych oraz dokonał 16 i 9 wywiadów i ustaleń, odbył trzy spotkania z przedstawicielami społeczeństwa (wszystkie w marcu 2015 r.);
- dzielnicowy rejonu nr 11 w miesiącu marcu i kwietniu 2015 r. sporządził odpowiednio: trzy i cztery meldunki informacyjne oraz dokonał 10 i 13 wywiadów i ustaleń, nie miał spotkań z przedstawicielami społeczeństwa;
- dzielnicowy rejonu nr 15 w miesiącu marcu i kwietniu 2015 r. dokonał odpowiednio 14 i dziewięć wywiadów i ustaleń, sporządził pięć meldunków informacyjnych (wszystkie w marcu 2015 r.), nie miał spotkań z przedstawicielami społeczeństwa.

(dowód: akta kontroli str.269-271, 296-301, 338-343, 380-385, 444-446, 458-460)

Ponadto, na podstawie prowadzonego rozpoznania osobowego:

- osób uzależnionych od alkoholu, narkotyków lub innych środków odurzających (w miesiącach marzec i kwiecień 2015 r.) dzielnicowy rejonu służbowego nr 10 w ramach działań profilaktycznych wystąpił z jednym wnioskiem o wszczęcie procedury skierowania na przymusowe leczenie. Dzielnicowi pozostałych rejonów służbowych w ww. okresie nie kierowali żadnych wniosków do gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych;
- osób zagrożonych demoralizacją, skierowano łącznie trzy wystąpienia o wgląd w sytuację rodziny (w rejonie nr 3 i 7);
- przeprowadzono łącznie 13 rozmów profilaktycznych ze sprawcami przemocy domowej, w tym: cztery w rejonie służbowym nr 3, trzy w rejonie nr 7, pięć w rejonie nr 11 oraz jedną w rejonie nr 15. Działania te dokumentowano m. in. poprzez zapisy w notatniku służbowym dzielnicowego.

(dowód: akta kontroli str. 615-617)

Według wyjaśnień Zastępcy Naczelnika Wydziału Prewencji, dane o ww. osobach nie są gromadzone przez dzielnicowych w zbiorach dokumentów. Natomiast podejmowane wobec tych osób czynności dokumentowane były: w teczkach „Przemoc domowa” w ramach procedury „Niebieskie Karty”, w formie wystąpienia do sądów (wnioski o wgląd w sytuację rodziny) oraz wniosków o skierowanie na leczenie odwykowe.

(dowód: akta kontroli str.613-614)

W stosunku do osób karanych oraz korzystających z przepustki lub przerwy w odbywaniu kary, żaden z dzielnicowych rejonów nr 3, 7, 10, 11 i 15, w okresie marzec i kwiecień 2015 r., nie podejmował czynności polegających na: prowadzeniu rozmów profilaktycznych, stosowaniu środków oddziaływania wychowawczego i społecznego i nie występował o ich zastosowanie.

Według informacji Komendy Policji, na terenie pięciu wyżej wymienionych rejonów służbowych przebywało łącznie 29 osób skazanych wyrokami sądów oraz trzy osoby mające przerwę w odbywaniu kary więzienia. Dane o tych osobach wynikają m. in. z zawiadomień sądów (zespołów kuratorskiej służby więziennej) o wprowadzeniu orzeczeń tych sądów dot. np. warunkowego zawieszenia wykonania kary z dozorem.

Zdobyte w ramach rozpoznania osobowego informacje m. in. o osobach podejrzewanych o prowadzenie działalności przestępczej były zamieszczone w meldunkach informacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 476-513, 615-618)

W okresie marzec-kwiecień 2015 r., dzielnicowi rejonów nr 3, 7, 10, 11 i 15 nie gromadzili informacji o kibicach zamieszkałych/przebywających na ich terenie.

Dane osób mających wpływ na funkcjonowanie środowiska lokalnego zawierały m. in. teczki rejonu prowadzone przez dzielnicowych i sporządzone przez nich wykazy (np. wykaz urzędów i placówek użyteczności publicznej wraz z telefonami kontaktowymi, wykaz szkół wraz z telefonami, wykaz siedzib samorządów mieszkaniowych).

Informacje o osobach będących potencjalnymi ofiarami przestępstw i wykroczeń, pozyskiwane przez dzielnicowych w ramach rozpoznania osobowego, zawierały w szczególności ich notatniki służbowe oraz teczki „Przemoc w rodzinie” prowadzone w ramach procedury „Niebieskie Karty”.

(dowód: akta kontroli str. 323-327, 361-363, 418-419, 466-471,)

Z wyjaśnień Zastępcy Naczelnika Wydziału Prewencji wynika, że w ramach działań związanych z zapobieganiem przestępstwom i wykroczeniom „obowiązkiem dzielnicowych jest utrzymywanie kontaktu i stała wymiana informacji z funkcjonariuszami zespołu prewencji kryminalnej, nieletnich i patologii. Na członkach tego zespołu ciąży obowiązek inicjowania i organizowania różnego rodzaju przedsięwzięć profilaktycznych.

(dowód: akta kontroli str. 613-614)

Zakres zadań oraz działań profilaktycznych realizowanych przez dzielnicowych (w miesiącach marzec i kwiecień 2015 r.) określany był m. in. na podstawie analizy „Efektywności służby prewencyjnej” zawierającej dane o przebiegu służby dzielnicowych w danym miesiącu, liczbie sporządzonych meldunków informacyjnych i mandatów karnych, osobach zatrzymanych na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa oraz informacje o przestępstwach i wykroczeniach popełnionych na terenie poszczególnych rejonów. Z analiz tych wynikało, że w miesiącu marcu i kwietniu 2015 r. najlepsze wyniki osiągnął m. in. dzielnicowy rejonu nr 10, a wyniki poniżej średniej m. in. dzielnicowy rejonu nr 15, istnieje duża rozbieżność pomiędzy wynikami poszczególnych komórek organizacyjnych i policjantów, największy problem nadal stanowiły kradzieże z włamaniem; kontynuowane będą działania profilaktyczne, tj. rozmowy dzielnicowych z mieszkańcami ich rejonów. Zgodnie z analizą w ramach realizowanych zadań, dzielnicowi zobowiązani zostali do systematycznej kontroli skupów złomu, podejmowania działań w ramach programu „Bezpieczne osiedle”, propagowania właściwych sposobów zabezpieczenia mienia oraz typowania sprawców kradzieży z włamaniem.

(dowód: akta kontroli str. 553-556)

Według złożonych wyjaśnień Zastępcy Naczelnika Wydziału Prewencji wyniki analiz efektywności służby dzielnicowych dotyczyły konieczności: poprawy wyników prewencyjnych w tym zatrzymań sprawców na gorącym uczynku, prowadzenia wzmożonych działań w tym rozpoznania dot. przestępczości samochodowej oraz zwiększenia liczby spotkań z mieszkańcami.

(dowód: akta kontroli str. 609-610)

Działania dzielnicowych, realizowane w przydzielonych im rejonach służbowych (w miesiącach marzec i kwiecień 2015 r.), związane z profilaktyką społeczną obejmowały:

- inicjowanie i uczestniczenie w spotkaniach organizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego: łącznie 11 spotkań w czterech rejonach służbowych,
- informowanie mieszkańców o występujących zagrożeniach i udzielanie instrukcji o sposobach zabezpieczania się, zachowania się w określonych sytuacjach oraz organizowania się w celu poprawy bezpieczeństwa: w miesiącu marcu 2015 r. - 15 spotkań z mieszkańcami, przedstawicielami placówek handlowych i placówek oświatowych oraz 12 tego rodzaju spotkań w kwietniu 2015 r.,
- przeciwdziałanie przemocy w rodzinie: we wszystkich rejonach służbowych podejmowano działania w ramach procedury „Niebieskie Karty”.

Powyższe działania dokumentowane były w formie notatek służbowych (znajdowały się w teczkach rejonu), poprzez wpisy w Notatnikach służbowych oraz teczkach „Przemoc w rodzinie”.

W żadnym z rejonów służbowych nie inicjowano odrębnych działań mających na celu rozwiązanie problemu strachu wśród ofiar przestępstw, a także nie organizowano doradztwa dla tej grupy osób.

(dowód: akta kontroli str. 601-607, 272-292, 302-321, 345-354, 366-378, 386-407, 433-457,)

Z wyjaśnień Zastępcy Naczelnika Wydziału Prewencji wynika, że w ramach profilaktyki społecznej, poza ww. działaniami „dzielnicowi realizowali zadania skierowane tylko do nieletnich zagrożonych demoralizacją i sprawców czynów karalnych” (wynikające z planu działań prewencyjnych "Wiosna 2015"), a ich zadaniem „było kontrolowanie miejsc zagrożonych, ze szczególną uwagą na obiekty, w których może dochodzić do sprzedaży alkoholu nieletnim, miejsc grupowania się młodzieży” oraz „legitymowanie małoletnich pozostających w porze nocnej bez opieki rodziców lub opiekunów w miejscach lub okolicznościach, w których stać się mogą ofiarami bądź sprawcami przestępstw lub wykroczeń”. Ponadto, z udzielonych wyjaśnień wynika, że w marcu 2015 r., dzielnicowi prowadzili działania „Bezpieczne Ferie 2015” w ramach których legitymowano, małoletnich w miejscach zagrożonych oraz kontrolowano miejsca ich grupowania się (w kwietniu 2015 r. nie realizowano innych zadań z zakresu profilaktyki społecznej w tym obszarze).

(dowód: akta kontroli str. 608)

Informacje oraz wykaz miejsc niebezpiecznych i wymagających szczególnego nadzoru¹⁴ na terenie poszczególnych rejonów służbowych zawierały „Teczki rejonu”. Dane dotyczące tych zagadnień wynikały m. in. z rozeznania terenowego prowadzonego przez dzielnicowych oraz „Analizy stanu zagrożenia przestępstwami i wykroczeniami na terenie powiatu wrzesińskiego” (sporządzanej co miesiąc). Aktualizacji tych danych dokonywano na bieżąco.

Wnioski i propozycje dotyczące rozmieszczenia patroli służbowych wynikały m. in. z miesięcznej analizy efektów osiągniętych przez służbę prewencyjną, którą opracowywano na podstawie informacji otrzymywanych od dzielnicowych (uwzględniane były w zadaniach do służby oraz dyslokacji służby). Wnioski dot. rozmieszczenia patroli służbowych były zgłaszane przez dzielnicowych rejonu 3 i 7 oraz rejonu 10, natomiast dzielnicowi rejonów 11 i 15 w miesiącu marcu i kwietniu takich wniosków nie zgłaszali.

(dowód: akta kontroli str. 555-557, 565-582, 623, 630-632)

NIK zwraca uwagę na rozbieżności w ewidencji przebiegu służby, które to dane wynikają z systemu SESPol, SWD i notatników służbowych dzielnicowych.

Uwaga dotycząca
badanej działalności

¹⁴ wymienionych w § 9 ust. 1 oraz § 11 zarządzenia w sprawie wykonywania zadań przez dzielnicowych.

Z ustaleń NIK wynika, że dane dot. przebiegu służby poszczególnych dzielnicowych ujęte w „Karcie efektywności służby policjanta realizującego zadania o charakterze prewencyjnym” nie były zgodne z zapisami w notatniku służbowym. Różnice te dotyczyły łącznego czasu służby przeznaczanego na obchód (poz. 2 „Karty efektywności”). Z analizy zapisów dzienników służbowych dzielnicowych oraz ww. kart wynika, że w dwóch analizowanych miesiącach zawyżono lub zaniżono dane dot. czasu służby w obchodzie: w przypadku dzielnicowego rejonu nr 3 o 29 i 23 godziny, w przypadku dzielnicowego rejonu nr 7 o 6 i 22 godziny, w przypadku dzielnicowego rejonu nr 10 o 7 i 17 godzin, w przypadku dzielnicowego rejonu nr 11 o 14 i 13, a w przypadku dzielnicowego rejonu nr 15 o 30 i 31 godzin.

Niezgodności dotyczyły także liczby godzin obchodu i służby pełnionej w patrolu z wykorzystaniem środka transportu (w dniach od 11 do 14 marca 2015 r. oraz 16 i 31 marca 2015 r.) przez dzielnicowego rejonu nr 15. W systemie SESPOL wykazano łącznie 42 godziny patrolu podczas, gdy w tym czasie, wg. zapisów notatnika służbowego dzielnicowy ten, pełnił głównie obchód, wykonując równocześnie inne zlecone mu czynności. Podobna sytuacja wystąpiła również w miesiącu kwietniu 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 256-258, 269-292)

Według wyjaśnień kierownika Posterunku Policji w Pyzdrach rozbieżności w ewidencji czasu służby wynikają z łączenia służby obchodowej rejonu 15 i patrolowej pełnionej w rejonie działania Posterunku Policji Pyzdry i Kołaczkowo.

(dowód: akta kontroli str. 637)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Zakres zadań dzielnicowego rejonu nr 3 pełniącego służbę na terenach miejskich obejmował służbę dyżurną (w dniach: 5, 11 i 21 marca 2015 r. oraz 5, 10 i 11 kwietnia 2015 r.), co było niezgodne z § 15 ust. 1 pkt 3 zarządzenia w sprawie wykonywania zadań przez dzielnicowych. Stanowi on, że zakres zadań dzielnicowego pełniącego służbę na terenach miejskich nie obejmuje pełnienia takich form służby, jak służba dyżurna. Ponadto, dzielnicowy rejonu nr 7 w dniach 2 i 16 kwietnia 2015 r. kierowany był do pełnienia służby patrolowej z wykorzystaniem środka transportu poza rejon służbowy tego dzielnicowego i rejon służbowy z nim sąsiadujący. Taka forma wykonywania zadań przez dzielnicowego jest niezgodna z wymogami zawartymi w § 15 ust. 2 przedmiotowego zarządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 256, 269, 312-321)

Naczelnik Wydziału Prewencji wyjaśnił, że pełnienie służby dyżurnej wynikało z potrzeby służby i braku możliwości wyznaczenia do tego zadania innego policjanta. Natomiast kierowanie do pełnienia służby patrolowej z wykorzystaniem środka transportu wynikało z łączenia służby patrolowo – obchodowej, gdyż takie rozwiązanie powoduje, że istnieje możliwość wystawienia większej liczby patroli i pokrycia służbą większego obszaru.

(dowód: akta kontroli str. 634-636)

Ocena cząstkowa

Przydział zadań i organizacja służby dzielnicowych w większości przypadków pozwalały na realizację podstawowych zadań tych funkcjonariuszy w przydzielonych im rejonach służbowych. Stwierdzono jednak znaczne obciążenie dzielnicowych dodatkowymi obowiązkami (realizowanymi w szczególności poza przydzielonym dzielnicowemu rejonie), co w istotny sposób ogranicza możliwość przeprowadzania codziennego obchodu, który jest podstawową formą pełnienia służby dzielnicowego.

4. Planowanie i weryfikacja efektów działań dzielnicowych

Opis stanu faktycznego

Z wyjaśnień Zastępcy Naczelnika Wydziału Prewencji wynika, że dokumentacja planistyczna nie była prowadzona, dzielnicowi nie sporządzali dokumentacji planistycznej dotyczącej przydzielanych im rejonów służbowych [...], a „doświadczenie i coraz większa wiedza policyjna, którą z czasem zdobywa dzielnicowy pozwala mu coraz trafniej identyfikować zagrożenia i planować trafnie dalsze działania”. Natomiast pod koniec roku kalendarzowego „zespół prewencji kryminalnej nieletnich i patologii sporządza Plan Zamierzeń Prewencyjnych na nadchodzący rok i do jego realizacji zobowiązani są dzielnicowi”.

(dowód: akta kontroli str. 609)

Weryfikacja i ocena realizacji zadań dzielnicowych związanych z przydzielonymi im rejonami służbowymi dokonywana była w oparciu o kryteria ustalone przez Komendanta Policji, który wprowadził „obowiązek okresowego rozliczania dzielnicowych z wykonywania zadań służbowych oraz przestrzegania dyscypliny służbowej – raz na trzy miesiące”. Rozliczeń tych dokonywali kierownik rewiru dzielnicowych oraz kierownicy posterunków.

Zgodnie z ustalonymi zasadami przy rozliczaniu dzielnicowych brano pod uwagę: liczbę ujawnionych wykroczeń; liczbę sporządzonych meldunków informacyjnych i ich merytoryczną wartość; aktywność w realizacji zadań z zakresu prewencji kryminalnej; rozpoznanie osobowo - terenowe podległego rejonu służbowego; liczbę przydzielonych spraw do realizacji; przestrzeganie dyscypliny służbowej, wygląd zewnętrzny, zachowanie się podczas kontaktów z interesantami oraz prawidłowość prowadzenia teczki rejonu. Nie określano wskaźników oceny skuteczności działań podejmowanych w toku realizacji procedury „Niebieskie Karty”.

Ww. rozliczenie dokumentowane było w „zeszycie rozliczeń dzielnicowego” prowadzonym przez kierownika rewiru dzielnicowych i kierowników posterunków.

(dowód: akta kontroli str. 584-586, 625-629)

Ocenę działań prewencyjnych, a także prawidłowości rozmieszczania sił i środków oraz ich efektywności zawierała także miesięczna „Analiza stanu zagrożenia przestępcstwami i wykroczeniami”. Na podstawie przedmiotowej analizy formułowano m. in. wnioski dot. pełnienia służby przez dzielnicowych, rozmieszczenia patroli, ujawniania przestępczości narkotykowej.

(dowód: akta kontroli str. 514-552)

Wyniki przeprowadzanych przez kierownictwo jednostki analiz efektywności i skuteczności realizacji zadań dzielnicowych w marcu i kwietniu 2015 r. (wykorzystywane w celu poprawy organizacji pracy tej grupy funkcjonariuszy) wskazywały na: konieczność poprawy wyników prewencyjnych, w tym zatrzymań sprawców na gorącym uczynku; konieczność prowadzenia wzmożonych działań, w tym rozpoznania dot. przestępczości około-samochodowej oraz konieczności zwiększenia liczby spotkań ze społeczeństwem.

(dowód: akta kontroli str. 553-558)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Kontrola wykazała, że w Komendzie Policji dokonywano weryfikacji i oceny realizacji zadań poszczególnych dzielnicowych związanych z przydzielonymi im rejonami służbowymi. Nie wprowadzono natomiast mechanizmów planowania zadań

dzielnicowych wobec przydzielonych im rejonów służbowych, odnoszących się do dłuższej perspektywy czasowej.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

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 Kontroli¹⁵, wnosi o powierzanie dzielnicowym obowiązków i zadań służbowych, zgodnie z obowiązującymi wymogami, w sposób umożliwiający zwiększenie czasu obchodu w przydzielonych im rejonach służbowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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.

Poznań, dnia 21 grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Mieczysław Zentel
główny specjalista kontroli państwowej

Wicedyrektor
Grzegorz Malesiński

.....
podpis

.....
podpis

Kontroler
Marcin Adamczyk
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.