



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.002.06.2015

P/15/078

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpco@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/078 – Reagowanie Policji na zgłoszenia obywateli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Marek Gutraj, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92942 z dnia 12 marca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Klaudia Dziamska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92943 z dnia 12 marca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Komisariat Policji w Trzciance, ul. Roosevelta 10, 64-980 Trzcianka (dalej „Komisariat”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Kossak, Komendant Komisariatu Policji w Trzciance (dalej „Komendant”) (dowód: akta kontroli str.5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna¹

W Komisariacie Policji w Trzciance zapewniono obsługę zgłoszeń obywateli na wyodrębnionym Stanowisku Kierowania (dalej „SK”). Komisariat dysponował wykwalifikowaną i wyszkoloną obsadą kadrową służby dyżurnej, a SK było przygotowane i dostosowane do wykonywania przypisanych mu zadań. Urządzenia i systemy teleinformatyczne wykorzystywane przy przyjmowaniu, rejestrowaniu i obsłudze zgłoszeń nie zapewniały pełnego wsparcia w wykonywaniu obowiązujących procedur. Spowodowane to było m.in. brakiem pełnej funkcjonalności Systemu Wspomagania Dowodzenia (dalej „SWD”) oraz kompatybilności z innymi systemami wykorzystywanymi przez Policję.

Organizując pracę dyżurnych nie zapewniono wymaganych przerw pomiędzy kolejnymi służbami. Wynikało to ze szczególnych warunków pracy służby dyżurnej oraz priorytetów, którymi kierowano się ustalając grafik służb, tj.: zapewnienia ciągłej obsady SK z uwzględnieniem możliwości kadrowych Komisariatu i niezwłocznej obsługi zgłaszanych zdarzeń.

Działania podejmowane przez dyżurnych były adekwatne do zaistniałych zdarzeń, przy uwzględnieniu dostępnych sił i środków będących w dyspozycji Komisariatu. Stwierdzono jeden przypadek niezarejestrowania zgłoszonego wydarzenia w SWD.

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

Zastrzeżenia NIK budzi (w przypadku badanych spraw) ewidencjonowany w SWD czas reakcji na zdarzenie, który jest jednym z mierników² skuteczności działania Policji, gdyż nie był zgodny ze stanem faktycznym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie Komendy do przyjmowania i obsługi zgłoszeń o zdarzeniach

Opis stanu
faktycznego

1.1. Obsada stanowiska kierowania.

W Komisariacie normatyw etatowy, o którym mowa w § 3 ust. 2 Zarządzenia Nr 1173 Komendanta Głównego Policji z 10 listopada 2004 r. w sprawie organizacji służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Policji³ (dalej „Zarządzenie nr 1173”), w latach 2012 – 2015 (I kwartał) wynosił 40 stanowisk policyjnych, w tym pięć etatów dyżurnych. W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 stycznia 2015 r. na stanowisku dyżurnego nie było wakatów. Wszyscy dyżurni spełniali wymagania 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 warunków ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe⁴. W kartach opisu stanowisk pracy dyżurnych określono umiejętności niezbędne, takie jak: obsługa komputera, pracy w zespole, interpretacji przepisów. Ponadto dyżurni powinni wykazywać się między innymi następującymi pożądanymi cechami: rzeczowość, odwaga, samodzielność i asertywność. Spośród pięciu dyżurnych tylko jeden nie posiadał szkolenia specjalistycznego dla służby dyżurnej. Dyżurni uczestniczyli w szkoleniach i kursach niezwiązanych bezpośrednio z pracą dyżurnych, między innymi: z zakresu taktyk i technik interwencji, dla aspirantów pionu dochodzeniowo – śledczego oraz dzielnicowych. Żaden dyżurny nie posiadał udokumentowanej znajomości języków obcych. W ramach systemu motywacyjnego w latach 2013 - 2014 dyżurni otrzymywali nagrody pieniężne oraz podwyżki dodatków.

(dowód: akta kontroli str. 24-78)

Policjantowi służby kryminalnej pracującemu na stanowisku detektywa czterokrotnie okresowo⁵ powierzano obowiązki dyżurnego. W 2014 r. policjant ten, ukończył szkolenie specjalistyczne dla służby dyżurnej. Policjant pełniący obowiązki dyżurnego 13 razy⁶, pełnił służbę na SK bez formalnego powierzenia obowiązków służbowych. Zastępca Komendanta, podkom. Marcin Stawny wyjaśnił, że było to konieczne ze względu na zapewnienie ciągłości służby na SK.

(dowód: akta kontroli str. 24-82,187-189)

W Komisariacie, służbę na SK pełniono w zmianach trwających po 12 godzin na dobę⁷ w obsadzie jednoosobowej, co było zgodne z § 3 ust. 2 Zarządzenia nr 1173.

² W Katalogu Mierników dla Komend Wojewódzkich Policji na 2013 r. i lata następne, zatwierdzonym przez Komendanta Głównego Policji, dla zadania „Optymalne wykorzystanie sił i środków będących w dyspozycji dyżurnego, zapewniających prawidłową obsługę zdarzeń” jako miernik wskazano czas reakcji na zdarzenie, który ustalono na poziomie 10 minut w terenie miejskim i 15 minut w terenie wiejskim.

³ Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 73.

⁴ Dz. U. Nr 123, poz. 857 ze zm.

⁵ od 1 listopada 2013 r. do 1 maja 2014 r., od 14 lipca do 31 października 2014 r., od 7 listopada do 6 grudnia 2014 r. oraz od 19 lutego do 26 lutego 2015 r.

⁶ w dniach 2 i 5 listopada 2014 r., 9, 10, 14, 16, 20, 21, 24, 25, 28, 29 grudnia 2014 r. oraz 1 stycznia 2015 r.

⁷ Od 8:00 do 20:00 oraz od 20:00 do 8:00

W IV kwartale 2014 r. i styczniu 2015 r. grafiki służb na SK były opracowywane przez Zastępcę Komendanta - podkom. Marcina Stawnego, a zatwierdzane przez Komendanta, podkom. Roberta Kossaka. W okresie od 1 października 2014 r. do 31 stycznia 2015 r. 91% służb na SK zrealizowano zgodnie z wymaganiami § 4 ust. 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2001 r. w sprawie rozkładu czasu służby policjantów⁸ (dalej „rozporządzenie w sprawie czasu pracy”).

(dowód: akta kontroli str. 79-82)

W okresie objętym kontrolą wobec żadnego dyżurnego nie prowadzono postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego. W okresie tym, do Komisariatu wpłynęła jedna skarga (dot. braku reakcji dyżurnego na zgłoszenie), która po zbadaniu została uznana za bezzasadną, o czym poinformowano skarżącą.

(dowód: akta kontroli str. 49-51, 205-210)

1.2. Warunki pełnienia służby dyżurnego na stanowisku kierowania.

SK wyposażone było we wszystkie urządzenia wskazane w § 12 ust. 1 pkt 1-4 i 6 Zarządzenia nr 1173, nie wyposażono go jednak w urządzenia umożliwiające kodowanie (szyfrowanie) korespondencji zawierającej informacje niejawne (wymóg określony § 12 ust. 1 pkt 5). Zastępca Komendanta, podkom. Marcin Stawny wyjaśnił, iż urządzenie umożliwiające kodowanie (szyfrowanie) korespondencji zawierającej informacje niejawne jest w Komisariacie zbędne, gdyż szyfrowanie wiadomości oraz ich wysyłanie i odbieranie prowadzone jest przez Komendę Powiatową Policji w Czarnkowie (dalej „KPP w Czarnkowie”), a obieg dokumentów odbywa się przez kancelarię tajną.

Obsada SK miała do dyspozycji jedno pomieszczenie z wydzieloną częścią socjalną, natomiast węzeł sanitarny zlokalizowany był obok strefy SK. W pomieszczeniu z SK przechowywana była również broń przeznaczona dla funkcjonariuszy Komisariatu.

(dowód: akta kontroli str. 168-169, 180-186)

Dyżurny Komisariatu przyjmował zgłoszenia telefoniczne (dot. zdarzeń na terenie miasta i gminy Trzcianka) przekierowywane przez dyżurnego z KPP w Czarnkowie (zgłoszenia na nr 997) oraz bezpośrednio zgłoszenia telefoniczne na nr stacjonarny Komisariatu. Dyżurny w trakcie służby posiadał bezpośrednią łączność z patrolami, które w razie potrzeby niezwłocznie kierował na miejsce zdarzenia, a następnie rejestrował to zdarzenie w SWD. Służba dyżurna wykonywała przypisane jej zadania, określone w kartach opisu stanowiska pracy.

(dowód: akta kontroli str. 172-174, 190-191)

Oględziny⁹ potwierdziły, że przekazanie służby pomiędzy dyżurnymi nie zakłóciło bieżącej obsługi zdarzeń. W trakcie przekazania służby wydano broń dyżurnemu przejmującemu służbę, sprawdzono stan broni i amunicji przechowywanej w szafie z bronią, zrelacjonowano wydarzenia z poprzedniej zmiany oraz przekazano informacje o patrolach będących w terenie. Przekazanie służby trwało ok. 10 min.

(dowód: akta kontroli str. 171)

1.3. Wykorzystanie urządzeń i systemów teleinformatycznych przy przyjmowaniu, rejestrowaniu i obsłudze zgłoszeń o zdarzeniach.

⁸ Dz. U. Nr 131, poz. 1471 ze zm.

⁹ Oględziny przekazania służby dyżurnej przeprowadzono w dniu 31 marca 2015 r.

SK wyposażone były m.in w: środki łączności przewodowej (z możliwością identyfikacji numeru abonenta) i bezprzewodowej, zapewniające obustronną wymianę informacji z policjantami pełniącymi służbę, jednostkami Policji oraz innymi podmiotami (telefony obsługujące przekierowywane połączenia z nr 997, telefon stacjonarny obsługujący połączenia wychodzące i przychodzące z telefonów komórkowych i stacjonarnych, radiostację stałą oraz radiostację przenośną, środki łączności umożliwiające rejestrację korespondencji prowadzonej z wykorzystaniem ww. środków; urządzenia zapewniające dostęp do zbiorów informatycznych (komputer, monitor do identyfikacji numerów telefonicznych oraz monitory do obsługi systemów: SWD, KSIP, SESPOL, OSADZONY, KRS, REGON i PESEL, monitory wyświetlające obraz z monitoringu miejskiego, mapę powiatu czarnkowsko-trzcianieckiego oraz urządzenia umożliwiające odbiór radiowych i telewizyjnych serwisów informacyjnych).

Do rejestracji rozmów telefonicznych prowadzonych na stanowisku dyżurnego używany był „System rejestracji rozmów Net CRR”. System rejestracji rozmów nie był kompatybilny z SWD, tzn. zarejestrowana rozmowa nie była w żaden sposób powiązana ze zdarzeniem odnotowywanym w SWD.

Telefony alarmowe odbierane były na stanowisku dyżurnego. W przypadku nie odebrania telefonu na SK - nie było możliwości przekierowania gdziekolwiek oczekującej rozmowy.

Komisariat wyposażony był w trzy urządzenia MTN¹⁰ z modulem GPS. Wszystkie urządzenia były sprawne i wykorzystywane przez służby patrolowe. Komisariat nie posiadał urządzeń MTP¹¹.

Obsada SK określała pozycję patroli na podstawie planu dyslokacji służby zewnętrznej oraz za pomocą łączności radiowej. W trakcie oględzin¹² żaden z patroli wyposażonych w terminal z modulem GPS nie był widoczny na mapie elektronicznej SWD. Komendant wyjaśnił, że z powodu słabego sygnału lub braku zasięgu, zdarzają się sytuacje, że patrole nie są widoczne na mapie. Zauważył również, że bywają dni, iż patrole są widoczne na mapie, ale ich położenie jest już nieaktualne, gdyż przemieściły się w inne miejsce (aktualizacja pozycji patrolu na mapie następuje z opóźnieniem).

SWD był kompatybilny z bazą KSIP. Z przeprowadzonych oględzin SWD oraz z informacji uzyskanych od dyżurnych wynika, że moduły takie jak: Obsługa Zgłoszenia, Obsługa Zdarzenia, Obsługa Komunikatów oraz Raporty działały prawidłowo. Nie wykorzystywane w praktyce były moduły: Obsługa Akcji i Operacji, Obsługa Blokady, Obsługa Sprawdzeń, Tryb autonomiczny oraz Pojazdy usunięte. Jako słabe strony funkcjonowania SWD wskazano: wolną pracę systemu, występujące przypadki jego zawieszania oraz brak możliwości wyszukiwania zdarzeń według imienia i nazwiska osoby zgłaszającej zdarzenie.

Zdarzenia były rejestrowane tylko w SWD. Dyżurni korzystali z książki przebiegu służby, prowadzonej w formie papierowej, tylko w przypadkach awarii systemu SWD.

(dowód: akta kontroli str. 134-158, 168-169, 178-186 211-213)

¹⁰ Mobilny Terminal Noszony.

¹¹ Mobilny Terminal Przewoźny.

¹² Oględziny SWD przeprowadzono w dniu 2 kwietnia 2015 r.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W okresie od 1 października 2014 r. do 31 stycznia 2015 r. służby na SK w 9% łącznej liczby dyżurów było realizowane bez zachowania wymaganego czasu wolnego, o którym mowa w § 4 ust. 5 rozporządzenia w sprawie rozkładu czasu służb policjantów. Z przepisu tego wynika, iż w zmianowym (12-godzinym) rozkładzie czasu służby, po 12 godzinach służby policjantowi udziela się co najmniej 24 godzin czasu wolnego, a jeżeli pełnił on służbę w porze nocnej - co najmniej 48 godzin czasu wolnego¹³. Wymaganych przerw w pracy nie zachowano już na etapie planowania.

Zastępca Komendanta, podkom. Marcin Stawny, wyjaśnił, że opracowując grafik bierze się pod uwagę przepisy rozporządzenia oraz propozycje dni wolnych lub służb, które są istotne dla dyżurnych ze względów osobistych. W jego ocenie nieuwzględnienie propozycji dyżurnych, może wiązać się z absencją tych funkcjonariuszy w służbie (np. z powodu konieczności opieki nad dzieckiem), co mogłoby spowodować inne utrudnienia w funkcjonowaniu całodobowo służby na SK.

(dowód: akta kontroli str. 79-82, 187-189)

2. Sprawność obsługi zgłoszeń przez Policję pod względem czasu i adekwatności działania do zaistniałych zdarzeń

Opis stanu
faktycznego

W latach 2013-2015 (do 15 marca) w Komisariacie odnotowano łącznie 4.117 zgłoszeń, z czego 3.457 było zgłoszeniami telefonicznymi. W tym samym okresie Komisariat podjął 4.073 interwencji.

(dowód: akta kontroli str. 167)

W kontrolowanym okresie Komisariat 12 razy otrzymał wsparcie z KPP w Czarnkowie w związku z organizacją na terenie miasta i gminy Trzcianka imprez masowych. Wsparcie to (w liczbie od czterech do 10 funkcjonariuszy) udzielane było na wniosek Komendanta Komisariatu Policji w Trzciance.

Komisariat wydelał również własne siły i środki do realizacji zadań zleconych przez przełożonych z KPP w Czarnkowie. W latach 2013-2014 wsparcia udzielono osiem razy (w ilości od jednego do 15 funkcjonariuszy).

(dowód: akta kontroli str. 180-186)

W wyniku przeprowadzonej w trakcie kontroli analizy zapisów nagrań zarejestrowanych w czasie pełnienia służby przez obsługę SK w dniach 24 grudnia 2014 r. oraz 16 stycznia 2015 r. stwierdzono łącznie 10 zgłoszeń wymagających interwencji Policji, z czego dziewięć zgłoszeń zostało zarejestrowanych w SWD. W stosunku do wszystkich zgłoszeń dyżurny zadysponował odpowiednie siły i środki będące w jego dyspozycji. W pięciu przypadkach upływ czasu od zakończenia rozmowy przez dyżurnego do przybycia patrolu na miejsce zdarzenia był dłuższy niż miernik (próg satysfakcji) tj. średni czas reakcji na zdarzenie, określone przez

¹³ Przed dniem 9 października 2014 r. treść ust. 5 brzmiała „W zmianowym rozkładzie czasu służby, o którym mowa w ust. 2, po 12 godzinach służby policjantowi udziela się 24 godziny czasu wolnego, a jeżeli pełnił służbę w porze nocnej, policjantowi udziela się 48 godzin czasu wolnego”.

Komendanta Głównego Policji oraz Wielkopolskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji w Poznaniu¹⁴. Nie stwierdzono przypadków odmowy przyjęcia zgłoszenia.

(dowód: akta kontroli str. 83-133)

W okresie objętym kontrolą w Komisariacie przeprowadzono pięć kontroli zewnętrznych, które swym zakresem obejmowała pracę dyżurnego na SK. Kontrole te dotyczyły m.in. wyposażenia stanowiska dyżurnego oraz prowadzenia przez niego dokumentacji. W wyniku ww. kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 214-233)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Ewidencjonowany w SWD czas reakcji na zdarzenie (w przypadku ośmiu zgłoszeń wynikających z analizy zapisów nagrań zarejestrowanych w czasie pełnienia służby na SK w dniach 24 grudnia 2014 r. oraz 16 stycznia 2015 r.) nie był zgodny ze stanem faktycznym. Czas reakcji był liczony od momentu wpisania danych do SWD, a nie od momentu zakończenia rozmowy ze zgłaszającym. Ten sposób działania spowodował, że czas reakcji na zdarzenie ewidencjonowany w SWD dla tych zdarzeń, który jest jednym z mierników skuteczność działania Policji – nie odpowiadał czasowi rzeczywistemu¹⁵. Opóźnienia w ewidencjonowaniu zdarzeń w SWD wynikały przede wszystkim z faktu, iż dyżurni najpierw przyjmowali zgłoszenie i dysponowali patrol na miejsce zdarzenia, po czym wypełniali dokumentację w SWD. Dyżurni pełniący służbę w ww. dniach wyjaśnili, ich w dwóch przypadkach opóźnienia spowodowały także chwilowe przerwy w działaniu SWD.

(dowód: akta kontroli str. 83-133, 190-194)

2. Spośród pięciu zgłoszeń wynikających z analizy zapisów nagrań zarejestrowanych w czasie pełnienia służby na SK w dniu 16 stycznia 2015 r. – w jednym przypadku nie zarejestrowano zdarzenia w SWD¹⁶.

Dyżurny pełniący służbę w tym dniu wyjaśnił, że w związku z faktem, iż zgłoszenie miało miejsce w czasie przekazania służby – prawdopodobnie w wyniku przeoczenia ww. zdarzenia nie wpisał do SWD.

(dowód: akta kontroli str. 110-133, 190-193)

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 Kontroli¹⁷, wnosi o podjęcie działań organizacyjnych w celu zapewnienia:

¹⁴ Wielkopolski Komendant Wojewódzki Policji w Poznaniu pismem P-ZJ-031-3/14 z 29 kwietnia 2014 r. ustalił wartości oczekiwanych mierników czasu reakcji na 2014 r. na poziomie 5 min. w terenie miejskim i 10 min. w terenie wiejskim.

¹⁵ Średni czas reakcji dla tych zdarzeń, wynikający z SWD, wyniósł: 2 min. i 15 sek. w obszarze miejskim i 5 min. i 26 sek. w obszarze wiejskim, a rzeczywisty średni czas reakcji dla tych zdarzeń wyniósł: 16 min. i 34 sek. w obszarze miejskim i 21 min. i 8 sek. w obszarze wiejskim.

¹⁶ Dot. zgłoszenia telefonicznego – godz. zakończenia: 19:47:41.

¹⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

- 1) rzetelnego wprowadzania danych do SWD oraz zwiększenia nadzoru nad tymi czynnościami,
- 2) pełnienia służby dyżurnej z uwzględnieniem obligatoryjnego czasu wolnego.

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 wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków 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 13 maja 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Marek Gutraj
inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
wicedyrektor