



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.002.06.2015/P/15/078

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@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 Katowicach
Kontrolerzy	1) Wiesław Pietrzyk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93184 z dnia 4 lutego 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2) Andrzej Królikiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93187 z dnia 4 lutego 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Komisariat Policji w Czeladzi (41-250), ul. Staszica 5 ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Podinspektor Arkadiusz Miśta, Komendant Komisariatu Policji w Czeladzi ² . (dowód: akta kontroli str. 5-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W Komisariacie Policji w Czeladzi zapewniono obsługę zgłoszeń obywateli na wyodrębnionym Stanowisku Kierowania³. Zgłoszenia obywateli obsługiwano na bieżąco dysponując siły Policji adekwatne do rodzaju zdarzenia⁴. Jednocześnie stwierdzono nieprawidłowości dotyczące organizacji służby dyżurnej w Komisariacie, jak i w sposobie obsługi zgłoszeń, wśród których należy wymienić nieujmowanie wszystkich zdarzeń w Systemie Wspomagania Dowodzenia⁵ w chwili ich wystąpienia, nierejestrowanie wszystkich rozmów telefonicznych, wykonywanie obowiązków służbowych na SK przez funkcjonariuszy nieposiadających wymaganych upoważnień, niezapewnienie kompleksowych szkoleń specjalistycznych związanych z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych SWD oraz niezapewnianie dyżurnym wymaganego czasu na odpoczynek po zakończonej służbie.

Funkcjonariuszom dyżurnym na SK powierzono wykonywanie obowiązków niezwiązanych bezpośrednio z obsługą zgłoszeń, które wykraczały poza zakres zadań określonych w zarządzeniu Komendanta Głównego Policji, co nie sprzyjało ich koncentracji w wypełnianiu obowiązków wspomaganie dowodzenia.

¹ Zwany dalej „KP” lub „Komisariatem”.

² Regon 270208292-00034, gdzie nr 270208292 jest nr KW Policji w Katowicach.

³ Zwane dalej „SK”.

⁴ W tym w zakresie reakcji Policji na znęcania się nad zwierzętami.

⁵ Zwany dalej „SWD”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena przygotowania jednostek Policji do przyjmowania i obsługi zgłoszeń o zdarzeniach

1.1. Obsada stanowiska kierowania

Opis stanu faktycznego

W latach 2013-2015 (do 28 lutego) Komisariat dysponował kadrami policjantów pełniących funkcje dyżurnych, która w ocenie NIK nie była w pełni przeszkolona w zakresie wypełniania obowiązków dyżurnego na SK.

1) Na koniec grudnia w latach 2012 – 2014 r. i na dzień 31 stycznia 2015 r. Komisariat dysponował 5 etatami dyżurnego. Na dzień 31 grudnia 2012 r. wykazywano jeden wakat na tym stanowisku.

Na dzień 31 grudnia 2013 r. i 2014 r. oraz 31 stycznia 2015 r. stanowiska dyżurnych były w pełni obsadzone.

(dowód: akta kontroli str. 9)

2) Normatyw etatowy w Komisariacie nie przekraczał 60 osób⁶ i zgodnie z § 3 ust. 1 Zarządzenia Komendanta Głównego Policji⁷ Nr 1173 z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie organizacji służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Policji⁸ służba Dyżurnego na SK pełniona była jednoosobowo.

(dowód: akta kontroli str. 23-31, 111-126)

3) W ww. okresie na SK służbę dyżurną pełniło pięciu funkcjonariuszy.

(dowód: akta kontroli str. 9, 57-59)

4) Zakres zadań/obowiązków Dyżurnych na SK stosownie do postanowień § 16 pkt 2 Regulaminu organizacyjnego Komisariatu⁹ wynikał z kart opisu stanowisk pracy. Funkcjonariusze byli zobowiązani m.in. do niezwłocznego informowania Komendanta i jego zastępcy o poważnych zdarzeniach, wprowadzania do bazy informatycznej danych o zaistniałych wydarzeniach i innych danych zgodnie z poleceniami przełożonych i wytycznymi KWP, sporządzania sprawozdań stanu ilościowego sprzętu i uzbrojenia oraz innego wyposażenia, wydawania wiążących poleceń wszystkim policjantom Komisariatu podczas nieobecności Kierownictwa, pełnienia funkcji dyspozytora transportu, prowadzenia i ponoszenia odpowiedzialności za dokumentację będącą w dyspozycji Dyżurnego, obsługi i kontroli kotłowni, kontroli pokoju zatrzymań, przestrzegania ustalonego rozkładu służby/pracy i realizacji poleceń zawartych w decyzjach KPP¹⁰.

W toku przeprowadzonych oględzin pracy SK¹¹ ustalono, że dyżurny wykonywał szereg innych czynności, które ze względu na ich liczbę i natężenie - w ocenie NIK - mogły mieć negatywny wpływ na proces decyzyjny na SK.

(dowód: akta kontroli str. 10-16, 32-56, 109)

5) Dyżurni pełniący służbę na SK spełniali wymogi¹² formalne w zakresie wykształcenia, stażu pracy i kwalifikacji zawodowych¹³.

Pozostałe kwalifikacje niezbędne do pracy na SK, takie jak: umiejętności komunikowania się, współpracy, szybkiego działania, pracy zespołowej, organizacji pracy własnej, oceniania i prognozowania, analizy i syntezy, przewidywania, rozwiązywania problemów, negocjacji i asertywności, koordynowania i organizowania, oceniane były przez ich przełożonego w opiniach służbowych oraz jak wyjaśnił Komendant w toku bieżących obserwacji zachowania Dyżurnych.

(dowód: akta kontroli str. 32-59, 109)

⁶ Według stanu na 28 lutego 2015 r., etatowo 55 pracowników, zatrudnionych 52 pracowników, 3 wakaty.

⁷ Zwanego dalej „KGP”.

⁸ Zwane dalej „zarządzeniem w sprawie służby dyżurnej”.

⁹ Regulamin organizacyjny Jednostki z 27 lipca 2012 r. ze zm.

¹⁰ Komenda Powiatowa Policji w Będzinie, zwana dalej „KPP”.

¹¹ Oględziny pracy dyżurnego w czasie rzeczywistym w dniu 23 lutego 2015 r.

¹² Stosownie do postanowień zawartych w Kartach opisu stanowisk pracy.

¹³ Legitymowali się wykształceniem średnim (3 funkcjonariuszy) lub wyższym (2) oraz uzyskali podstawowe kwalifikacje zawodowe, posiadali wymagany staż w służbie (od 14 do 24 lat).

- 6) Dyżurni posiadali doświadczenie nabyte w pracy na stanowisku dzielnicowych (trzech), na stanowisku pełniącego obowiązki dyżurnego oraz pracy w OPI¹⁴.
(dowód: akta kontroli str. 57-59)
- 7) W latach 2012-2015 żaden z dyżurnych nie został kompleksowo przeszkolony z obsługi SWD.
(dowód: akta kontroli str. 57-59, 143-156)
- 8) Dyżurni nie posiadali udokumentowanej znajomości języków obcych. Jak wyjaśnił Komendant, zgodnie z zakresem czynności funkcjonariusze mieli obowiązek udziału w szkoleniach zawodowych i samokształceniu się, a w przypadku uzupełniania wykształcenia była możliwość udzielenia urlopu okolicznościowego.
(dowód: akta kontroli str. 57-59, 109)
- 9) Służba na SK była pełniona całodobowo w dwunastogodzinnym systemie zmianowym.
(dowód: akta kontroli str. 23-30, 60-81, 85-92, 111-122)
- 10) W latach 2013-2014 KPP prowadziła czynności wyjaśniające wobec 4 funkcjonariuszy służby dyżurnej¹⁵. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły opuszczenia stanowiska służbowego i niepodjęcia korespondencji radiowej z funkcjonariuszami kontrolującymi przebieg pełnienia służby, niewykonania polecenia z-cy Komendanta, nieprawidłowego wykonania czynności służbowych i nieodnotowania w SWD informacji w sprawie zaginionej osoby oraz nienadania komunikatu Omega. We wszystkich tych sprawach uznano, że było to przewinienie dyscyplinarne mniejszej wagi i odstąpiono od wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, przeprowadzając jedynie rozmowy dyscyplinujące.
W 2015 r. nie było takich postępowań.
(dowód: akta kontroli str. 82-84)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Żaden z dyżurnych nie został kompleksowo przeszkolony w zakresie obsługi SWD. W latach 2012 - luty 2015 czterech dyżurnych uczestniczyło w KPP w szkoleniu z zakresu wdrożenia aplikacji „MAPA”, a jeden Dyżurny posiadał certyfikat informatyczny Policji z zakresu posługiwania się policyjnymi systemami informatycznymi z 2000 r.
W ww. okresie do udziału w kursach specjalistycznych nie zaplanowano żadnego dyżurnego z Komisariatu.
W 2013 r. w ramach szkolenia lokalnego dotyczącego reakcji na połączenie z telefonu alarmowego zaplanowano udział jednego dyżurnego, jednak z uwagi na brak miejsc nie wziął on w nim udziału. W pozostałym okresie nie zaplanowano udziału w szkoleniach funkcjonariuszy służby dyżurnej.
Brak szkolenia z obsługi SWD był niedopełnieniem obowiązku określonego w § 10 pkt 2 zarządzenia nr 453 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie form i metod przetwarzania informacji wspomagających kierowanie niektórymi działaniami Policji podejmowanymi w celu wykonywania zadań ustawowych, które nakładało taki obowiązek na kierowników jednostek. Komendant wyjaśnił, że objął stanowisko przed rokiem, stan kadry się nie zmienił dlatego założył, że dyżurni są przeszkoleni z zakresu obsługi SWD. Ponadto każdy funkcjonariusz miał obowiązek podnoszenia swoich kwalifikacji w ramach samokształcenia.
(dowód: akta kontroli str. 57-59, 143-158)
2. Ustalono, że w listopadzie 2014 r. i w styczniu 2015 r. ogółem w 9 przypadkach¹⁶ nie zapewniono funkcjonariuszom służby dyżurnej czasu wolnego, o którym mowa w § 4 ust. 5 ww. rozporządzenia MSWiA z dnia 18 października 2001 r. w sprawie rozkładu czasu służby policjantów¹⁷, stanowiącym, że w zmianowym rozkładzie czasu służby szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy przełożony właściwy w sprawach osobowych wprowadził pełnienie służby na zmiany trwające po 12 godzin, po upływie

¹⁴ Ogniu Patrolowo Interwencyjne.

¹⁵ Dwóch w 2013 r. i 2 w 2013 r.

¹⁶ W listopadzie 2014 r. w 5 przypadkach, w styczniu 2015 r. w 4 przypadkach. W październiku i grudniu 2015 r. nie odnotowano nieprawidłowości.

¹⁷ Dz.U. Nr 131, poz. 1471 ze zm.

tego czasu policjantowi udziela się, co najmniej 24 godziny czasu wolnego, a jeżeli pełnił on służbę w porze nocnej - co najmniej 48 godzin czasu wolnego. Komendant wyjaśnił, że wynikało to z przeoczenia podczas sporządzania grafików lub próśb funkcjonariuszy o modyfikacje grafiku.

(dowód: akta kontroli str. 60-67, 110-122)

1.2. Warunki pełnienia służby Dyżurnego na stanowisku kierowania

Opis stanu faktycznego

W ocenie NIK SK Komisariatu spełniało wymogi pod względem formalnym w zakresie wyposażenia, jednak nie było w pełni dostosowane pod względem funkcjonalności i komfortu do realizowania zadań przez dyżurnych.

Ogłędziny pracy dyżurnego oraz przekazania/przyjęcia służby¹⁸ wykazały, że pomieszczenie SK było wyodrębnione w ramach jednego dużego pomieszczenia, w którym pierwsza część tzw. „ogólna” służyła do ruchu pracowników Komisariatu w sprawach służbowych i do przyjmowania interesantów przez okienko, a w drugiej części oddzielonej półścianką zlokalizowano SK Komisariatu.

- 1) Stosownie do § 12 pkt 2 zarządzenia w sprawie służby dyżurnej dyżurnym zapewniono odrębne pomieszczenie socjalne (o powierzchni 1.65 m²) z aneksem kuchennym i węzłem sanitarnym, w którym była możliwość przygotowania i spożycia posiłku. W razie potrzeby opuszczenia na chwilę pomieszczenie SK był, jak wyjaśnił Komendant, zastępowany przez jednego z Naczelników Wydziałów, którzy mieli stosowne upoważnienia do pracy w SWD.

(dowód: akta kontroli str. 123-126, 157-159)

- 2) W pomieszczeniu tzw. „ogólnym” na wprost stanowiska dyżurnego w stalowej szafie przechowywano broń służbową, która każdorazowo była przez niego wydawana/przyjmowana.

(dowód: akta kontroli str. 123-126)

- 3) Dyżurnemu zapewniono odpowiedni sprzęt i wyposażenie. Drzwi wejściowe do SK były zabezpieczone zamkiem szyfrowym oraz przyciemnioną folią typu „lustro weneckie” ograniczającą widoczność z zewnątrz na SK. Otwierane okno przeznaczone do przyjmowania klientów również zabezpieczono taką folią.

W toku oględzin przekazania służby ustalono, że dyżurni zmieniali się ok. godz. 8: 00. Przekazanie służby przez dyżurnych trwało ok. 44 min., na co wpływ miał brak karty mikroprocesorowej dostępu do SWD przez obejmującego służbę. W trakcie przekazania służby do SK weszło 27 pracowników Komisariatu.

(dowód: akta kontroli str. 31, 123-130)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w toku przeprowadzonych oględzin przekazania służby na SK w dniu 24 lutego 2015 r. dyżurny mający objąć służbę według grafiku o godz. 8⁰⁰ nie był przygotowany do służby, bowiem nie miał ważnej karty mikroprocesorowej do zalogowania się do systemu informatycznego na SK. Zalogował się o godz. 8¹⁷ po dostarczeniu mu uaktualnionej karty z KPP¹⁹. Jak wyjaśnił ww. kartę przekazał do aktualizacji i w momencie uzyskania informacji, że karta wróciła z aktualizacji wysłał patrol do KPP, który mu ją dostarczył.

(dowód: akta kontroli str. 31, 85-89, 92, 96, 98-99, 105-106)

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

Opis stanu faktycznego

Urządzenia i systemy teleinformatyczne wykorzystywane przy przyjmowaniu, rejestrowaniu i obsłudze zgłoszeń nie zapewniały sprawnego wykonania obowiązujących procedur.

- 1) Stosownie do § 12 Zarządzenia Nr 1173 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie organizacji służby Dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Policji SK wyposażone było w:

¹⁸ Oględziny przekazania służby w czasie rzeczywistym w dniu 23 lutego 2015 r.

¹⁹ Zdający służbę wylogował się o godz. 7.52.15.

- środki łączności przewodowej (z możliwością identyfikacji numeru abonenta) i bezprzewodowej, zapewniające obustronną wymianę informacji z policjantami pełniącymi służbę, jednostkami Policji oraz podmiotami poza policyjnymi oraz urzędzenia do rejestracji korespondencji prowadzonej z wykorzystaniem tych środków²⁰,
- urządzenia zapewniające dostęp do zbiorów informatycznych²¹,
- informatyczny moduł mapowy działający w ramach SWD,
- telewizor umożliwiający odbiór serwisów informacyjnych²².

W toku prowadzonych oględzin sprzęt był sprawny.

W przypadku awarii (np. brak dopływu prądu) istniało zasilanie awaryjne systemu. Ewidencja zdarzeń odbywała się wtedy manualnie w poszczególnych rejestrach. Natomiast w przypadku awarii sieci cyfrowej, zasady postępowania zostały uregulowane w dokumencie KWP pn. „algorytm postępowania w przypadku awarii sieci cyfrowej”.

(dowód: akta kontroli str. 109, 158, 160-160a)

- 2) Stan ilościowy sprzętu łączności zapewniał Dyżurnemu łączność z patrolami pełniącymi służbę na obszarze odpowiedzialności Komisariatu. W razie potrzeby, jak wyjaśnił Komendant, była łączność telefoniczna, w tym poprzez służbowe telefony komórkowe.

(dowód: akta kontroli str. 123-126, 158)

- 3) Istniejący system rejestrujący połączenia telefoniczne nie był kompatybilny z SWD. Rozmowy były zapisywane na twardej dysku tzw. TRX.

(dowód: akta kontroli str. 109)

- 4) W przypadku braku możliwości odebrania połączenia telefonicznego przez dyżurnego, były one przekierowywane do dyżurnego KPP w Będzinie.

(dowód: akta kontroli str. 123-126)

- 5) Pomimo, że aplikacja graficzna SWD „MAPA” w założeniu posiadała techniczne możliwości precyzyjnego określenia dyslokacji patroli pełniących służbę na obszarze odpowiedzialności Komisariatu, to dyżurny nie mógł z tych możliwości w pełni skorzystać gdyż informacje o lokalizacji patroli były nieprecyzyjne lub w ogóle ich nie było.

Oględziny SWD aplikacji „MAPA” wykazały, że w dniu 23 lutego 2015 r. według stanu na godz. 11²⁰ jeden patrol dzielnicowy wyposażony w MTN był widoczny (na terenie Komisariatu) natomiast dwa patrole zmotoryzowane wyposażone w te urządzenia były niewidoczne. Na podstawie meldunków dowódców patroli dotyczących miejsca aktualnego pobytu jeden patrol zlokalizowano w odległości 15 km, a drugi w odległości 11 km od Komisariatu.

Specjalista zespołu łączności i informatyki KPP wyjaśnił, że „Poprawna praca urządzeń (MTN i MTP) w zakresie szybkiego transferu danych HPSA wymaga pracy w sieci GPS 3G. Brak 100% pokrycia terenu zasięgiem 3G lub jego niski sygnał, powoduje automatyczne przełączenie na sieć 2G w tych miejscach, co skutkowało spowolnieniem pracy tych urządzeń, utratę połączenia z aplikacją lub wylogowaniem z niej. Podobnie ma się sytuacja z wbudowanymi w urządzenia modułami GPS, które ze względu na technologię wykonania gubią sygnał i w konsekwencji aplikacja SWD nie otrzymywała aktualnych współrzędnych geograficznych uniemożliwiając śledzenie urządzenia na mapie a także dokonywanie sprawdzeń w aplikacji”.

(dowód: akta kontroli str. 109-110, 123-126, 161-164)

- 6) Do podstawowych funkcjonalności SWD należało:
 - przyjęcie, rejestracja, obsługa zgłoszeń i zdarzeń,
 - zarządzanie działaniami oraz personelem i zasobami interwencyjnymi Komisariatu,

²⁰ Telefony stacjonarne Alcatel Lucent i Panasonic Adwa z możliwością identyfikacji abonenta nr 32 2698510, nr 32 2698511. Telefon komórkowy Nokia w sieci Plus do rozmów służbowych 798031031 - rozmowy nieregistrowane. Brak numeru alarmowego 997 i 112. Zgłoszenia z tych numerów za pośrednictwem Dyżurnego KPP. Brak służby drogowej – obsługa KPP. Bezprzewodowa Stacja łączności Andrel 360 do łączności z patrolami inny kanał łączności. Stacja łączności Motorola GM 360 i stacja dokująca / ładująca dla 6 krótkofalówek marki Motorola GP 360 PL. Urządzenie wielofunkcyjne Brother; Kopiarka skaner, drukarka.

²¹ System Wspomagania dowodzenia (SWD), Krajowy System Informacji Policyjnej (KSIP), Centralna Ewidencja Ludności (CEL), Zespół Antykonfliktowy Policji (ZAP), poczta Lotus i wykorzystywany pomocniczo system Elektroniczna Książka Służby Dyżurnego (EKSD).

²²Telewizor JVC 40 cali do odbioru telewizyjnych serwisów informacyjnych nastawiony na kanał informacyjny.

- zarządzanie informacją poprzez sprawdzenia, m.in. w Krajowym Systemie Informacyjnym Policji (KSIP), w Systemie Poszukiwawczym Policji (SPP), w Centralnej Ewidencji Ludności (CEL), korzystanie z aplikacji Zespołu Antykonfliktowego Policji (ZAP), korzystanie z poczty Lotus przy obsłudze komunikatów policyjnych,
- wizualizacja działań i wykorzystanie Uniwersalnego Modułu Mapowego (UMM) do obsługi realizowanych procesów,
- wykorzystanie Terminali Mobilnych Noszonych i Terminali Mobilnych Wożonych (MTN i MTW) do współpracy z SWD,
- analityka, raportowanie i statystyka.

W opinii dyżurnych system wykazywał braki i mankamenty w zakresie obsługi zgłoszenia, ponieważ przy jego rejestracji nie było powiązania połączenia telefonicznego z systemem, który by przypisywał automatycznie sektory i rejony oraz nie było możliwości przekazanie zdarzenia innej służbie ratowniczej.

Przy obsłudze zdarzenia dyżurni nie obsługiwali m.in. kreatora legitymowania SWD-SCR-028, punktu sprawdzeń SWD-SCR-030, wydawania dyspozycji służbom patroli. Zakładki takie jak stworzenie dyspozycji usunięcia pojazdu i zwolnienia pojazdu nie były aktywne. Ponadto dyżurni wskazali, że nie korzystali z: zakładki akcji i operacji, blokad i punktu sprawdzeń.

W ocenie NIK uwagi wskazane wyżej przez dyżurnych mogą wynikać zarówno z niedoskonałości SWD jak i z niedostatecznej znajomości przez nich obsługi systemu z powodu niedostatecznego wykształcenia w zakresie obsługi i możliwości technicznych SWD.

(dowód: akta kontroli str. 131-142, 258-259)

- 7) Dyżurny zdający służbę drukował dzienny biuletyn zdarzeń oraz wykaz sprawdzeń osób i pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 159-159d)

- 8) Zgłoszenia, w tym zgłoszenia nieprzekształcane w zdarzenia (niewymagające interwencji Policji, kończące się np. pouczeniem lub wielokrotne zgłoszenie tej samej interwencji przez kilka osób) były rejestrowane w zakładce SWD. W toku oględzin pracy dyżurnego ustalono, że ww. informacje były także notowane w podręcznym zeszycie.

(dowód: akta kontroli str. 123-126, 158)

- 9) Dane i informacje zawarte w użytkowanych systemach teleinformatycznych były powielane do celów służbowych, statystycznych i analitycznych.

(dowód: akta kontroli str. 110, 159, 127-130)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W trakcie czterogodzinnych oględzin pracy dyżurnego w sprawach służbowych do SK weszło 72 pracowników Komisariatu w celu m.in. zdania/pobrania broni, rozliczenia się ze sporządzonej dokumentacji, zdania/pobrania karty pojazdu, pobierania kluczy do pomieszczeń. Takie rozwiązanie biorąc pod uwagę, także dodatkowe obowiązki nałożone na dyżurnego (m.in. funkcja recepcyjna, w tym łączenia rozmów telefonicznych) nie zapewniało w ocenie NIK komfortu pełnionej służby i nie sprzyjało koncentracji dyżurnego na wypełnianiu obowiązków wspomaganie dowodzenia. Wykonywane przez funkcjonariuszy na SK obowiązki, określone w ich zakresach czynności oraz inne ww. zadania wykraczały poza zakres zadań określony w § 5 ust. 1 Zarządzenia Nr 1173 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie organizacji służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Policji.

Jak wyjaśnił Komendant nie było wykazu osób upoważnionych do wejścia do SK. Funkcjonariusze i pracownicy cywilni mogli przebywać w SK w uzasadnionych przypadkach na czas realizacji niezbędnych czynności a dodatkowe obowiązki były wykonywane na jego polecenie i wynikały z bieżących potrzeb

(dowód: akta kontroli str. 31, 109, 123-130, 158)

2. W toku przeprowadzonych oględzin przekazania służby na SK Komisariatu w dniu 24 lutego 2015 r. ustalono, że dyżurny starszy aspirant P. S. pełnił służbę według grafika

oraz listy obecności od godz. 20⁰⁰ do 8⁰⁰ z wykorzystaniem konta innego użytkownika (dyżurnego aspiranta sztabowego B., na którego koncie odnotowano dwukrotne logowanie w godzinach od 19:36:52 do 6:04:40 i od 6:04:40 do 7:52:15.

Ponadto ustalono, że w okresie od 4 marca 2014 r., tj. od dnia wprowadzenia przez Komendanta KPP Decyzji nr 32/14 r. w sprawie zasadności dokonywania sprawdzeń w systemach policyjnych oraz poza policyjnych baz danych przez policjantów KPP Będzin, w trzynastu przypadkach dyżurni nie posiadali wymaganego upoważnienia i logowali się do SWD na konta innych użytkowników. Logowanie jednego z dyżurnych trwało 24 godziny.

Działania te stanowiły naruszenie:

- § 10 pkt 2 w związku z § 2 pkt 3 zarządzenia nr 5 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie form uwierzytelniania użytkowników systemów teleinformatycznych Policji przeznaczonych do przetwarzania informacji niejawnych, w którym zobowiązano użytkowników ww. identyfikatorów do użytkowania i przechowywania karty mikroprocesorowej w sposób uniemożliwiający jej wykorzystanie przez osobę nieuprawnioną,
- § 6 ww. decyzji Komendanta KPP nr 32 z 4 marca 2014 r., w której zobowiązano funkcjonariuszy do realizacji zadań służbowych użytkownika i przechowywania identyfikatora w sposób uniemożliwiający jego wykorzystanie przez osobę nieuprawnioną oraz uznano za niedopuszczalne jego użyczenie innemu użytkownikowi,
- postanowień Polityki bezpieczeństwa SWD jednostek organizacyjnych Policji – stopień wysoki z 2011 r.²³, w której w części „terminologia i skróty” określono, że użytkownikiem SWD jest policjant lub pracownik Policji posiadający upoważnienie do przetwarzania w określonym zakresie gromadzonych w SWD danych osobowych i innych informacji. W pkt 1.7. ppkt b określono, że użytkownicy systemu SWD mieli dostęp do danych osobowych jedynie w zakresie niezbędnym do realizacji zadań służbowych w ramach otrzymanych upoważnień. Przed uzyskaniem dostępu do danych osobowych SWD wszyscy użytkownicy systemu SWD musieli zostać upoważnieni do ich przetwarzania i przeszkoleni w zakresie wykonywania czynności zapewniających ochronę danych osobowych oraz zapoznani z dokumentacją bezpieczeństwa, tj. polityką bezpieczeństwa i instrukcją zarządzania systemem informatycznym SWD. Szczegółowe zadania użytkowników obejmowały przetwarzanie gromadzonych w SWD danych osobowych wyłącznie zgodnie z udzielonym upoważnieniem do dostępu do SWD.

Ww. funkcjonariusze wyjaśnili, że pełnili służbę na kontach innych użytkowników z powodu braku ważności ich kart mikroprocesorowych umożliwiających logowanie do systemów informatycznych. Komendant wyjaśnił, że nie został poinformowany przez dyżurnych o braku ważności certyfikatów, a na wytworzonych dokumentach nazwiska funkcjonariuszy odpowiedzialnych za ich wytworzenie zgadzały się z nazwiskami funkcjonariuszy pełniącymi służbę.

(dowód: akta kontroli str. 31, 85-108, 110, 158, 165-180, 200-222)

W wyniku narady zwołanej w trybie art. 52 ust 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁴ przez zespół kontrolny w celu poinformowania Komendanta o nieprawidłowościach dotyczących wykonywania przez dyżurnych czynności służbowych przy użyciu kart dostępowych do policyjnych baz danych innych funkcjonariuszy Komendant podjął działania w celu ich wyeliminowania, w tym:

- Zobowiązał dyżurnych Komisariatu (oprócz dyżurnego pełniącego służbę) do udziału w dniu 16 marca 2015 r. w odprawie służbowej w KPP, w której omówiono zasady korzystania z kart dostępowych do policyjnych baz danych, sposobu ich przechowywania oraz zabezpieczania kodów dostępowych,

²³ Funkcjonariusze zapoznali się z Polityką bezpieczeństwa SWD – poziom wysoki oraz Instrukcją zarządzania systemem teleinformatycznym przetwarzającym dane osobowe w SWD (odpowiednio 23 marca i 1 kwietnia 2014 r.) oraz oświadczyli w pisemnych pokwitowaniach odbioru karty mikroprocesorowej (odpowiednio w okresie od 20 listopada 2008 r. do 5 marca 2012 r.), że zapoznali się zasadami posługiwania się nią, w tym o obowiązku niedostępiania jej osobom nieupoważnionym.

²⁴ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm., zwana dalej „Ustawą o NIK”.

- Dokonał weryfikacji posiadanych przez dyżurnych uprawnień dostępu do systemów policyjnych i poza policyjnych, w tym zakresie i okresu ich ważności,
- Zaznajomił podległych mu funkcjonariuszy z obowiązującymi regulacjami prawnymi w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 181-199)

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

Opis stanu faktycznego

- 1) Liczba wszystkich zgłoszeń o zdarzeniach w I kwartale 2013 r. wyniosła 922, a w I kwartale w 2014 r. - 1 118 i w styczniu 2015 r. - 325. W 2013 r. – 4 221, a w 2014 r. 4 718. W ww. okresach interwencji było tyle samo, co zgłoszeń.

(dowód: akta kontroli str. 223)

- 2) W dniach 25 grudnia 2014 r., i 9 stycznia 2015 r.²⁵ nie stwierdzono niezarejestrowania zgłoszenia w SWD.

(dowód: akta kontroli str. 328-337)

- 3) W Komisariacie nie rejestrowano rozmów telefonicznych z jednego telefonu, natomiast rejestracja z drugiego telefonu była niekompletna.

(dowód: akta kontroli str. 336-337)

- 4) Komisariat otrzymywał wsparcie sił zewnętrznych m.in. przy organizowaniu zabezpieczenia imprez masowych. Nie prowadzono ewidencji tym zakresie".

(dowód: akta kontroli str. 109)

- 5) Funkcjonariuszy Komisariatu kierowano do służby na rzecz jednostki nadrzędnej na jej żądanie. Nie prowadzono ewidencji w tym zakresie.

W okresie poddanym kontroli zidentyfikowano dwa zdarzenia²⁶ dotyczące reakcji Policji na przypadki znęcania się nad zwierzętami. Policja zareagowała na te zdarzenia i podjęła bezzwłoczne działania we własnym zakresie lub przy udziale Straży Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 109)

- 6) Wartość progowa miernika „czas reakcji na zdarzenie” dla Komisariatu w 2013 r. dla terenu miejskiego²⁷ wynosiła 14 min. Natomiast na lata 2014-2015 zaplanowano osiągnięcie czasu reakcji w terenie miejskim w granicach 9 min 41 s.

Według uproszczonego raportu SWD-R-026 w dniu 25 grudnia 2014 r. odnotowano 16 interwencji, w tym 15 podlegających raportowaniu²⁸. Średni czas reakcji Policji na te zdarzenia wynosił 8 min 27 s. Natomiast w dniu 9 stycznia 2015 r. odnotowano 18 interwencji, w tym 10 interwencji, które podlegały raportowaniu.²⁹ Średni czas reakcji Policji na te zdarzenia wynosił 7min 11 s.

Analiza zdarzeń z ww. okresu wykazała, że część tych interwencji była rejestrowana przez dyżurnych w SWD z opóźnieniem.

(dowód: akta kontroli str. 338-350)

- 7) Analiza zdarzeń z 25 grudnia 2014 r. oraz z 9 stycznia i 24 lutego 2015 r. wykazała, że stan będących w dyspozycji dyżurnego sił i środków kierowanych do służby w obszarze odpowiedzialności Komisariatu był wystarczający do sprawnej i skutecznej obsługi zdarzeń.

(dowód: akta kontroli str. 375-391)

- 8) Stwierdzone w części przypadków opóźnienia wprowadzenia czasu zgłoszenia do SWD miały wpływ na rzetelność obliczania czasu reakcji Policji i tym samym na wiarygodność tego wskaźnika.

(dowód: akta kontroli str. 336-337)

²⁵ Analizie poddano również odsłuch łączności pracy zespołu dyżurnego z oględzin SK przeprowadzonego w dniu 23 lutego 2015 r.

²⁶ Sprawa RSD 526/14 (RCS -53/14) i Sprawa RCS 931/14.

²⁷ Komisariat nie obsługiwał terenu miejskiego.

²⁸ Nie odnotowano zdarzeń bez użycia sił i środków.

²⁹ Jedna interwencja własna, siedem zdarzeń bez użycia sił i środków.

- 9) Sprawność i skuteczność obsługi zdarzeń zgłaszanych przez obywateli była regularnie kontrolowana przez Komendanta w trakcie codziennych odpraw przy udziale dyżurnego zdającego służbę oraz w trakcie posiedzeń Zespołu ds. Koordynacji Służby KPP.

(dowód: akta kontroli str. 360-374)

- 10) Od 1 stycznia 2013 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych złożono dwie skargi dotyczące czynności służbowych podejmowanych przez Dyżurnych Komisariatu, w tym na odmowę przeprowadzenia badania trzeźwości obywatela udającego się do pracy oraz na niepodjęcie czynności przez funkcjonariuszy Komisariatu i bezpodstawne doprowadzenie do umieszczenia skarżącej w szpitalu. Po przeprowadzeniu postępowania sprawdzającego (m.in. sprawdzenie dokumentacji, komunikacji teleinformatycznej) skargi uznano za bezzasadne.

(dowód: akta kontroli str. 394-402)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W toku oględzin pracy dyżurnego ustalono, że rozmowy z drugiego telefonu będącego w dyspozycji Dyżurnego o nr 32 26 98 511 nie były rejestrowane. Natomiast odsłuch kontrolny rozmów telefonicznych wykazał, że nie zarejestrowano rozmów z pierwszego telefonu o nr 32 26 98 510 dotyczących trzech zdarzeń ujętych w SWD^{30, 31}.

Stanowiło to naruszenie § 1 pkt b i § 3 pkt 1 Decyzji nr 61/13 Śląskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji z 1 lutego 2013 r. w sprawie organizacji oraz określenia zasad rejestracji, prowadzenia monitorowania odsłuchu i archiwizacji korespondencji telefonicznej i radiowej w jednostkach organizacyjnych Policji garnizonu śląskiego. Decyzja ta wprowadziła bieżącą rejestrację rozmów telefonicznych i radiowych na stanowiskach dyżurnego w Komisariacie w celu badania stopnia realizacji zadań wynikających z zarządzenia w sprawie służby dyżurnej oraz ocenę zasad komunikowania się i unikania sytuacji konfliktowych. Komendant wyjaśnił, że „*Być może połączenie było na telefon komórkowy dyżurnego lub na drugi telefon stacjonarny, nieobjęty rejestracją. Nie wiem, dlaczego rozmowy z drugiego telefonu nie były rejestrowane*”.

(dowód: akta kontroli str. 123-126, 336-337, 351-359, 254-257)

2. Badania kontrolne reakcji dyżurnych na zdarzenia w dniach 25 grudnia 2014 r. oraz 23 lutego 2015 r.³² wykazały, że rejestracja części zdarzeń w SWD następowała z opóźnieniem i wykazane czasy reakcji nie odpowiadały czasom faktycznym.

Według informacji uzyskanej z Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach zdarzenie zarejestrowane w SWD ujmowane jest w badaniu miernika czasu reakcji na zdarzenie, jeżeli wystąpią miary statusów „*nowe*”, „*w drodze*” i „*interwencja*”, przy czym miernik „*czas reakcji na zdarzenie*” jest sumą czasów miary „*nowe*” i „*w drodze*”. Wystąpienie w zdarzeniu miary „*interwencja*” (rozpoczęcie obsługi zdarzenia przez przydzielony patrol) jest niezbędne, aby zdarzenie było brane do obliczenia miernika „*czas reakcji na zdarzenie*”. Pozostałe statusy, takie jak „*rejestracja*”, „*interwencja*”, „*dokumentacja*” i „*nieobsługiwane*”, które występują lub nie występują w zdarzeniu nie są brane do wyliczenia czasu reakcji. Status „*Nieobsługiwane*” brany jest do miernika tylko wtedy, jeżeli wystąpi przed statusem „*Interwencja*”. Do obliczenia czasu reakcji na zdarzenie nie były brane pod uwagę zdarzenia zarejestrowane, jako zgłoszenia własne.

Na podstawie odsłuchów rozmów³³ dyżurnych ze zgłaszającymi zdarzenia ustalono, że w dniu 25 grudnia 2014 r. na 16 zdarzeń zarejestrowanych w SWD w pięciu przypadkach (tj. w 31%) dyżurny zarejestrował zdarzenia w SWD po upływie czasu wynoszącym 55 s, 1 min 15 s, 9 min 25 s, 13 min 31 s i 28 min 15 s. od chwili zakończenia rozmowy o odłożeniu słuchawki. W jednym przypadku rozmowa nie została zarejestrowana. Natomiast w dniu 23 lutego 2015 r. na pięć zdarzeń zarejestrowanych w

³⁰ W dwóch przypadkach kradzież paliwa na stacji paliwowej i asysta przy odebraniu rzeczy przez męża, w SWD –R-009, jako sposób zgłoszenia odnotowano – telefonicznie.

³¹ Numery identyfikacyjne zdarzeń JED (...) 3382, JED (...) 3383 i JED (...) 3376.

³² Oględziny NIK pracy dyżurnych na SK w czasie rzeczywistym trwające cztery godziny.

³³ Odsłuchy rozmów telefonicznych łącznie w dniu 25.12.2014 r. było 268 połączeń (przychodzących i wychodzących z Komisariatu).

SWD dyżurny w jednym przypadku dokonał rejestracji zdarzenia w SWD po 1 min 16 s od zakończenia rozmowy. W trzech przypadkach nie było możliwości ustalenia tego czasu gdyż rozmowy nie zostały zarejestrowane.

Takie działania były sprzeczne z priorytetami Komendy Głównej na lata 2013-2015 oraz z planem działalności Komendanta Głównego na rok 2014, gdzie określono, że reakcja na zgłoszenie to czas liczony od momentu przyjęcia informacji o zdarzeniu do chwili przybycia na miejsce, natomiast moment przyjęcia informacji o zdarzeniu to moment zakończenia rozmowy z osobą zgłaszającą informację o zdarzeniu. Ponadto w piśmie z 24 czerwca 2013 r. Dyrektor Główny Sztabu Policji KG Policji wskazał na niewłaściwe metody służące do sztucznego zaniżania średniego czasu reakcji na zdarzenia, takie jak przedłużanie procesu rejestracji zgłoszenia „(...) dyżurny utrzymuje otwartą formatkę wprowadzenia zgłoszenia do momentu, aż przewidziany do obsługi patrol będzie mógł uzyskać „rozsądny czas reakcji”, generowanie zdarzeń o wyjątkowo krótkim czasie reakcji, generowanie zdarzeń bez obsługi, (pomimo, że został zadysponowany patrol).

W sprawie rejestrowania zdarzeń w SWD przez dyżurnego z opóźnieniem Komendant wyjaśnił, że nie wiedział czy „czasy pracy SWD i systemów rejestrujących pracują w czasie rzeczywistym i są zsynchronizowane oraz, że wynikało to również ze zwłoki ze strony dyżurnego w dysponowaniu siłami w związku z wykonywaniem rozlicznych obowiązków”. Ponadto Komendant wyjaśnił, że nie dokonywano sprawdzenia synchronizacji czasu i nie wiedział czy taka możliwość istnieje na szczeblu Komisariatu.

(dowód: akta kontroli str. 224-256, 260-327, 394-404)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny, wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. **Podjęcie działań mających na celu dostosowanie zakresów czynności oraz zadań realizowanych przez funkcjonariuszy dyżurnych na Stanowisku Kierowania do zakresu określonego w § 5 ust. 1 Zarządzenia Nr 1173 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie organizacji służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Policji.**
2. **Podjęcie działań w celu zapewnienia dyżurnym kompleksowego szkolenia z obsługi SWD.**
3. **Przestrzeganie wymogu zapewnienia czasu wolnego dla dyżurnych po służbie, w obowiązującym wymiarze.**
4. **Ujmowanie w SWD zdarzeń w czasie rzeczywistym, zgodnie w wymogami Komendy Głównej.**
5. **Zapewnienie rejestrowania wszystkich rozmów telefonicznych.**

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 Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Katowice, dnia 2 czerwca 2015 r.

Kontrolerzy
Wiesław Pietrzyk
St. inspektor kontroli państwowej

.....

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach