



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MIECZYŚŁAW ŁUCZAK

LKR. 410.004.01.2015
P/15/078

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/078 – Reagowanie Policji na zgłoszenia obywateli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Małgorzata Korusiewicz – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93830 z 17 czerwca 2015 r. 2. Małgorzata Kram – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93782 z 18 marca 2015 r. 3. Rafał Rossowski – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93783 z 18 marca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Komenda Główna Policji, ul. Puławska 148-150, Warszawa (KGP lub Komenda).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Generalny Inspektor Krzysztof Gajewski – Komendant Główny Policji od 12 lutego 2015 r. Poprzednio – Generalny Inspektor Marek Działoszyński, od 10 stycznia 2012 r. do 11 lutego 2015 r. (Komendant).

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena²

W ocenie NIK Komendant Główny Policji nie zapewnił wszystkich warunków technicznych i organizacyjnych dla sprawnego funkcjonowania służb dyżurnych podległych garnizonów. Zastrzeżenia NIK dotyczą problemów związanych z brakiem bądź nieprawidłowym działaniem istotnych funkcjonalności systemu wspomagania dowodzenia (SWD). Niezapewnienie możliwości automatycznego nagrywania zgłoszeń w tym systemie, jak również wizualizacji dostępnych patroli, w ocenie NIK nie sprzyjały szybkiej i adekwatnej reakcji Policji na zgłoszenia obywateli o zdarzeniach przyjmowanych w podległych KGP jednostkach. Także pomimo, iż Komendant zapewnił zakup sprzętu teleinformatycznego, w tym wyposażenie w terminale mobilne, to ich awaryjność, a w konsekwencji trudności ze współpracą z SWD, w istotny sposób wpływały na stopień wykorzystania w służbie. Ograniczony poziom korzystania z terminali mobilnych był także spowodowany regułami ich użytkowania ustanowionymi przez Komendanta dla podległych jednostek, tj. zawężeniem możliwości pobrania do służby, do wąskiej grupy funkcjonariuszy (dowódców). Zmiany w tym zakresie nastąpiły w trakcie kontroli NIK (w marcu i maju br.) i powinny one stworzyć lepsze warunki organizacyjne dla korzystania z terminali. Zaznaczyć jednak należy, że zarówno korzystanie z SWD, jak i z terminali mobilnych było ograniczone także ze względu na kolejny czynnik – niski poziom przeszkolenia w tym zakresie funkcjonariuszy służb dyżurnych i patroli. W ocenie NIK rozpoczęte po wprowadzeniu do użytkowania SWD szkolenie *kaskadowe* nie było wystarczające i skuteczne, o czym świadczy m.in. znaczna liczba zapytań i problemów zgłaszanych na *Forum SWD*³.

Pomimo, że warunki kadrowe zapewnione w podległych garnizonach w świetle danych statystycznych o poziomie zatrudnienia kształtowały się na wysokim poziomie (obsada stanowisk w służbach dyżurnych w podległych jednostkach w badanym okresie, tj. w latach 2013-2014, wynosiła od 95,8% do 96,9%, a wakaty stanowiły średnio 4,2% i 3%), to

¹ Okres objęty kontrolą: lata 2013-2015 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych).

² 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. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

³ 449 zgłoszeń w okresie od listopada 2014 do maja 2015 r.

zaznaczyć należy, że wykonywane w ramach nadzoru kontrole KGP wykazywały przypadki niepełnej obsady stanowiska kierowania (SK), niezgodnej z przyjętymi standardami pełnienia służby oraz niezachowania wymaganego przepisami czasu wolnego pomiędzy służbami poszczególnych funkcjonariuszy.

Ustalając priorytety pracy Policji na lata 2013-2015 Komendant Główny na bieżąco analizował wykonanie zadań w zakresie obsługi zgłoszeń obywateli, wykorzystując jako główne mierniki i wskaźniki, m.in. czas reakcji na zdarzenie i liczbę patroli w służbie. Wyniki analiz prowadzonych w KGP w latach 2013-2015 wskazywały, że jedynie część jednostek osiągnęła oczekiwane w tym zakresie rezultaty. W ocenie NIK analizy dotyczące czasu reakcji nie były jednak wiarygodne, ponieważ oparte były m.in. na danych rejestrowych nie odzwierciedlających rzeczywistego czasu reakcji na zdarzenie. Powodem tego były występujące w podległych jednostkach różnice pomiędzy czasem rzeczywistym a rejestrowanym. Wynikały one głównie z braku możliwości automatycznej rejestracji zdarzeń w SWD, a co za tym idzie opóźnionego wprowadzenia danych do systemu. W przypadku drugiego wskaźnika oceny działania podległych jednostek zaznaczyć należy, że w kontrolowanym okresie, tj. w latach 2013-2014 obsada służb patrolowo – obchodowych kształtowała się średnio na poziomie odpowiednio 94,5% i 93,4%, i wobec rosnącej w tych latach liczby wakatów (z 1402 w 2013 r. do 1707 w 2014 r.), w ocenie NIK, nie sprzyjała skróceniu czasu reakcji na zdarzenie.

Zarówno problemy z funkcjonowaniem SWD (w szczególności wynikające z braku rejestracji zgłoszeń oraz dotyczące nefunkcjonowania modułu mapowego służącego do wizualizacji – UMM⁴), jak i ograniczenia możliwości wykorzystania terminali mobilnych były zgłaszane przez jednostki z podległych garnizonów oraz ujawniane w toku kontroli prowadzonych w ramach nadzoru. NIK ocenia, że pomimo to, działania Komendanta Głównego w tym zakresie w kontrolowanych latach 2013-2014 były nieskuteczne i nie spowodowały poprawy warunków użytkowania systemu oraz terminali mobilnych.

Dopiero wdrażany od grudnia 2014 r. pilotaż *Formatkowego przekazywania zgłoszeń z SI WCPR do SWD Policji*, którym od 3 lipca 2015 r. objęte były wszystkie jednostki podległe KWP w Krakowie, a którego kolejnym etapem było wdrażanie pilotażu na terenie Radomia i powiatu radomskiego, przewiduje uruchomienie automatycznego przekazywania i rejestracji zgłoszeń. Zaznaczyć należy jednak, że obejmuje on nr 112, a połączenia pod innymi numerami, w tym 997, nadal rejestrowane są ręcznie.

Komendant Główny Policji wydając stosowne zarządzenia i decyzje stworzył ramy prawne umożliwiające funkcjonowanie służby dyżurnej, zarówno w KGP, jak i w podległych garnizonach Policji. Uwagi budzi jednak zbyt niska w stosunku do potrzeb liczba funkcjonariuszy SK, którzy odbyli szkolenie specjalistyczne dla służb dyżurnych bezpośrednio obsługujących zgłoszenia obywateli. W ocenie NIK szkolenia te są ważne, gdyż od profesjonalizmu dyżurnych zależy szybkość i jakość obsługi zgłoszenia. W tym kontekście pozytywnie należy więc ocenić podjęte przez KGP, w toku kontroli NIK, działania zmierzające do zintensyfikowania szkoleń dla policjantów pełniących służbę na SK i uznanie tych szkoleń za jedno z przedsięwzięć priorytetowych jeszcze w 2015 r.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że uregulowania wewnętrzne⁵ dopuszczają do wykonywania przez dyżurnych innych czynności niezwiązanych bezpośrednio z obsługą zgłoszeń, jak np. przyjmowanie i wydawanie broni palnej. Nie kwestionując legalności takiego rozwiązania, NIK zauważa, że założenie, iż dyżurny będzie jednocześnie z obsługą zgłoszeń wykonywał inne zadania, dopuszcza dodatkowe obciążenie tych służb kosztem czasu, który powinien być poświęcony obsłudze zgłoszeń obywateli i może być utrudnieniem pracy szczególnie w jednostkach o niepełnej (jednoosobowej) obsadzie SK.

NIK ocenia pozytywnie organizację pracy oraz przygotowanie do służby dyżurnej w KGP, przy czym zaznaczyć należy, że zgłoszenia nie były w tej jednostce obsługiwane, a ich odbieranie wiązało się z przekazaniem do właściwej komendy wojewódzkiej. Zaznaczyć przy tym należy, że także w KGP miały miejsce przypadki nieprawidłowości polegających na niezachowaniu wymaganego przepisami czasu wolnego funkcjonariuszy pomiędzy pełnionymi służbami.

⁴ Uniwersalny Moduł Mapowy.

⁵ Zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 852 z 20 lipca 2011 r. w sprawie zasad przyznawania i użytkowania broni palnej przez policjantów (Dz.Ur. KGP Nr 6, poz. 38) – dalej: *Zarządzenie nr 852*.

Operacje policyjne zarządzane przez Komendanta Głównego były planowane z wyprzedzeniem, a ich realizacja nie wpływała negatywnie na wykonywanie bieżących zadań przez dyżurnych w podległych komendach wojewódzkich.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zapewnienie warunków organizacyjnych, technicznych i kadrowych

1.1. Organizacja służb dyżurnych w podległych jednostkach oraz nadzór nad nimi

Opis stanu faktycznego

1.1.1. W § 28 Zarządzeniu nr 1041 z dnia 28 września 2007 r. Komendanta Głównego Policji w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji⁶ określono zakres działania Komendy, m.in. w sprawie organizacji, nadzoru i koordynowania działań jednostek podległych.

Na lata 2013–2015 Komendant ustalił Priorytety działania Policji, w których m.in. określił zadania związane z obsługą zgłoszeń od obywateli⁷, w tym:

Zadanie nr 1 – *Optymalizacja zabezpieczenia prewencyjnego poprzez skierowanie większej liczby sił policyjnych do pełnienia służby o charakterze patrolowo-interwencyjnym i obchodowym.* Miernikiem była liczba bezwzględna policjantów skierowanych do służby patrolowej i obchodowej wszystkich komórek organizacyjnych - poza Oddziałami Prewencji Policji (OPP) i Samodzielnymi Pododdziałami Prewencji Policji (SPPP).

Zadanie nr 2 – *Optymalne wykorzystanie sił i środków będących w dyspozycji dyżurnego, zapewniających prawidłową obsługę zdarzeń.* Miernikiem był czas reakcji na zdarzenie, czyli czas liczony od momentu przyjęcia informacji o zdarzeniu (moment zakończenia rozmowy z osobą zgłaszającą) do chwili przybycia patrolu na miejsce zdarzenia.

(dowód: akta kontroli str. 305-306, 361-363, 418-443)

W trakcie prac nad Priorytetami na lata 2013-2015, podczas ustalania progów dla garnizonów przyjęto założenia, że czas reakcji na zdarzenie w terenie miejskim nie powinien przekroczyć 10 minut, natomiast w terenie wiejskim 20 minut.

Dążąc do poprawy czasu reakcji w 2014 r. ustalono jednolity dla wszystkich garnizonów referencyjny średni czas reakcji na zdarzenie: dla terenu miejskiego 10, a dla terenu wiejskiego 15 minut. Wszystkie jednostki Policji szczebla wojewódzkiego zostały zobowiązane do obniżenia średniego czasu reakcji na zdarzenie co najmniej do wartości referencyjnej lub utrzymania osiągniętych wyników. Dane wyjściowe stanowił średni czas reakcji osiągnięty przez jednostkę w roku ubiegłym w terenie miejskim i wiejskim, liczony w minutach i sekundach. Oczekiwanym stanem było utrzymanie osiągniętych czasów referencyjnych, dlatego dla poszczególnych garnizonów wyznaczano co roku oczekiwany próg satysfakcji. Podczas jego wyznaczania zasadą było utrzymanie wyniku z poprzedniego roku, a w przypadku garnizonów, które nie osiągnęły oczekiwanych czasów referencyjnych, konieczność dążenia do ich osiągnięcia.

Jak wyjaśnił Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego: *czas reakcji to jeden z podstawowych wskaźników pozwalający na monitorowanie skuteczności działania jednostki Policji w zakresie reagowania na zgłoszenia obywateli. (...) Wyniki wskaźników tego miernika pomagają w doprowadzeniu do optymalnego rozmieszczenia sił policyjnych przeznaczonych do obsługi zgłoszeń alarmowych. Działania te poprzedzane są analizami zagrożeń oraz dostępności sił.*

(dowód: akta kontroli str. 270-272, 278-279, 444-445)

⁶ Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 50 – dalej: Zarządzenie nr 1041.

⁷ Zadania w ramach realizacji Priorytetu nr I pn. Doskonalenie obsługi obywatela poprzez szybką i skuteczną reakcję Policji na zdarzenie.

1.1.2. Sposób organizacji służby dyżurnej ustalono w Zarządzeniu nr 1173⁸. Zasady funkcjonowania i realizacji zadań przez te służby zawarto także w innych uregulowaniach wewnętrznych, m.in. w Zarządzeniu nr 852, w którym w § 16 ust. 1 ustalono, że dyżurny/zastępca/pomocnik przyjmuje na przechowanie i wydaje broń palną.

(dowód: akta kontroli, str. 143-144)

Odnosnie do obciążenia innymi obowiązkami niezwiązanymi bezpośrednio ze zgłoszeniami obywateli Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego wyjaśnił, że (...) *realizacja zadań służby dyżurnej, określonych w rozdziale III Zarządzenia nr 1173, pozwala na skuteczną reakcję Policji na zaistniałe zdarzenia i zagrożenia, w ramach obowiązków ustawowych Policji, które obejmują bardzo szeroki zakres zadań zarówno w sferze wykonawczej jak i organizacyjnej. Inne zadania wykonywane przez dyżurnych jednostek organizacyjnych Policji wynikają z odrębnych przepisów wewnętrznych Policji i wiążą się z optymalizacją czynności na stanowisku służby. Prowadzenie analiz i przyjmowanie standardów w zakresie obciążenia dyżurnych obowiązkami jest niemożliwe, z uwagi na występujące różnice w poszczególnych jednostkach (wielkość jednostki, obecność lub brak PDOZ⁹, różnorodność lokalizacji i specyfika terenu, ilość osób realizujących poszczególne zadania, różny zakres zadań). (...) Główny Sztab Policji KGP dotychczas nie odnotował skarg funkcjonariuszy jak również próśb o analizę tego zagadnienia w określonych jednostkach terenowych Policji, w związku z ponadprzeciętnym obciążeniem zadaniami obsady SK.*

(dowód: akta kontroli str. 271, 277)

W ramach analizy sporządzonej na potrzeby przygotowania diagnozy funkcjonowania Policji w 2015 r. przeprowadzono badania kwestionariuszami eksperckimi do określenia mocnych i słabych stron, m.in. w pełnieniu służby dyżurnej. Jako jej słabą stronę wskazano m.in. obciążenia związane ze sprawdzaniem osób i rzeczy w systemie oraz dodatkowymi czynnościami związanymi ze sprawowaniem nadzoru, koniecznością obsługi monitoringu zewnętrznego, prowadzeniem dużej ilości dokumentacji papierowej.

(dowód: akta kontroli str. 70-83)

W latach 2013-2015 r. (I kwartał) w jednostkach organizacyjnych Policji na terenie całego kraju zarejestrowano ogółem 13 424 211 zgłoszeń¹⁰ (odpowiednio: 5 903 708, 6 097 378 i 1 423 125). W ww. okresie w 11 436 583 przypadkach (85,2% zgłoszeń) podjęto interwencje, odpowiednio: 5 521 556 (69%), 5 773 412 (97,8%) i 1 341 615 (94,3%). Zaznaczyć należy, że nie każde zgłoszenie podlega kwalifikacji jako zdarzenie wymagające interwencji.

(dowód: akta kontroli str. 162-163)

1.1.3. Kontrole prowadzone przez KGP w podległych jednostkach wykazały przypadki obsady dyżurnej niezgodnej z wymogami zawartymi w §3 Zarządzenia nr 1173, polegające na pełnieniu służby jednoosobowo w jednostkach zatrudniających powyżej 60 osób. Kontrole wykazywały również przypadki niezachowania czasu wolnego pomiędzy służbami poszczególnych funkcjonariuszy na SK. Zgodnie z §4 ust. 5 rozporządzenia MSWiA w sprawie rozkładu czasu służby policjantów¹¹ przy zmianowym 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 wolnego.

Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego wyjaśnił, że w latach 2013-2015 (I kwartał) *działalność służb dyżurnych Policji nie była przedmiotem oddzielnych kontroli. Natomiast działania Biura Kontroli KGP oraz wydziałów kontroli KWP/KSP na przestrzeni lat 2013 – 2015 obejmowały swoim zakresem przedmiotowym również reakcję dyżurnych na*

⁸ Zarządzenie nr 1173 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie organizacji służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Policji (Dz.Urz. z 2013 r. poz. 73) – dalej: *Zarządzenie nr 1173*.

⁹ Pomieszczenie dla osób zatrzymanych.

¹⁰ Dane na podstawie zestawień statystycznych z SWD.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2001 r. w sprawie rozkładu czasu służby policjantów (Dz. U. Nr 131, poz. 1471 ze zm.) – dalej: *Rozporządzenie MSWiA w sprawie rozkładu czasu służby policjantów*.

zdarzenia zgłaszane przez obywateli. Ponadto w każdej jednostce Policji nadzór służbowy został zapewniony w toku codziennych odpraw służbowych kierownika jednostki z dyżurnymi zdającymi i przejmującymi służbę. Wyjaśnił również, że problematyka reagowania na zgłoszenia obywateli była częstym tematem odpraw służbowych kierowników jednostek poszczególnych szczebli, w tym również kierownictwa KGP z KWP/KSP, a Kierownictwo Głównego Sztabu Policji KGP nie wnioskowało o kontrolę instytucjonalną dotyczącą działania służb dyżurnych, ponieważ w ramach funkcji nadzorczej nie stwierdzono uchybień wymagających podjęcia tego typu działań z poziomu centralnego. W wyniku przeprowadzonych w latach 2013-2015 przez Wydział Kontroli Ogólnopolicyjnej Biura Kontroli KGP kontroli obejmujących swoim zakresem służbę dyżurną jednostek Policji stwierdzono, że występowały przypadki pełnienia służby na SK w obsadzie jednoosobowej (np. 2013 r. - Prudnik: niewłaściwie zaplanowano czas wolny po 38 służbach nocnych i trzech służbach dziennych, co stanowiło 7,33% z 559 służb; Nysa: - niewłaściwie zaplanowano czas wolny po 61 służbach nocnych i 27 służbach dziennych, co stanowiło 12,17% z 723 służb). We wszystkich przypadkach, w których KGP stwierdziła powyższe nieprawidłowości, sformułowane zostały zalecenia dla komendantów podległych jednostek.

(dowód: akta kontroli str. 7-23, 64-69, 270-272)

Jak wyjaśnił Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego: stan zatrudnienia, czas służby i wypoczynku w odniesieniu do policjantów SK zapewnia polecenie Komendanta Głównego Policji zawarte w piśmie Gs-d-574/2005 z dnia 28 czerwca 2005 r. dotyczące tworzenia stanowisk kierowania w jednostkach organizacyjnych Policji w oparciu o minimum pięciu etatowych dyżurnych wraz z regulacjami wynikającymi z zarządzenia 1173 dotyczącymi tworzenia rezerwy kadrowej(...) Odnosząc się do działań podjętych i planowanych w celu zapobieżenia naruszeniu przepisów prawa pracy informuję, że pracownicy Policji świadczący pracę na SK stanowią niewielki odsetek osób wykonujących etatowo obowiązki służbowe na tych stanowiskach. Z uwagi na powyższe, przypadki naruszenia przepisów prawa pracy związane z tymi osobami są nieliczne i podlegają indywidualnej ocenie na poziomie pracodawców – Komendantów Wojewódzkich i Stołecznego Policji. Ponadto w związku z przedstawionymi ustaleniami podjęte zostaną działania mające na celu zobowiązanie KWP/KSP do uzupełnienia stanu zatrudnienia na stanowiskach kierowania w jednostkach organizacyjnych Policji do 100%, przypomnienie zasad organizacji służby w oparciu o minimum pięciu etatowych dyżurnych, a także obowiązku tworzenia rezerwy kadrowej i kierowania policjantów z tej rezerwy do realizacji zadań, w celu minimalizowania przypadków niezachowania czasu wolnego pomiędzy służbami (...).

(dowód: akta kontroli, str. 7-23,64-69,271-272,274-275,283-285,525)

1.1.4. Liczba postępowań dyscyplinarnych prowadzonych wobec policjantów w badanym okresie przedstawiała się następująco:

- w 2013 r. wszczęto 1 829 postępowań dyscyplinarnych, w 2014 r. – 2 032, w I półroczu 2015 r. – 1 046;

- w 2013 r. ukarano 586 policjantów, w 2014 r. – 724, w I półroczu 2015 r. – 368.

Komenda Główna Policji nie gromadziła danych dotyczących powyższych postępowań z wyszczególnieniem stanowisk zajmowanych przez sprawców przewinień dyscyplinarnych, w tym dyżurnych. Z przedstawionych danych wynika, że liczba wszczętych postępowań zwiększyła się nieznacznie w badanych latach, natomiast odsetek ukaranych policjantów wahał się od 32 do 35,6%.

Z przedstawionej przez KGP analizy wynika, że najczęściej powtarzającymi się przewinieniami będącymi powodem prowadzenia postępowań dyscyplinarnych były:

- brak rejestrowania w EKSD¹² przyjętych zgłoszeń o zaistniałych wydarzeniach;
- rozbieżności pomiędzy przyjętą kwalifikacją kategorii wydarzenia, a jego opisem;
- brak rejestracji w KSIP określonego rodzaju wydarzeń;
- brak reakcji na wydarzenie oraz niewydanie dyspozycji przeprowadzenia interwencji;

¹² Elektroniczna Książka Służby Dyżurnego.

- niezgodność czasów reakcji wykazanych w bazie SWD z czasem reakcji ustalonym na podstawie rejestratora rozmów;
- brak zapisów w bazie SWD dotyczących przydzielenia patrolu oraz podjęcia interwencji;
- brak rejestracji rozmów telefonicznych i radiowych dotyczących interwencji zleconych przez dyżurnego;
- brak bieżącego dokumentowania wykonanych czynności, podjętych decyzji, wydanych i otrzymanych poleceń;
- nierzetelne dokumentowanie wydarzenia w dokumentacji prowadzonej przez dyżurnych;
- niewłaściwe planowanie służby na SK, niezgodnie z dyspozycją §3 ust. 1 zarządzenia nr 1173 KGP;
- niewłaściwe planowanie czasu wolnego po służbach nocnych i służbach dziennych.

(dowód: akta kontroli str. 524-525, 530)

Zastępca Dyrektora Biura Kontroli wyjaśnił, że realizacja przez służbę dyżurną jednostki organizacyjnej Policji zadań w zakresie reakcji na zgłoszenia obywateli oraz nadzór nad tym zagadnieniem sprawdzana była w ramach różnych kontroli prowadzonych przez KGP. Ponadto wyjaśnił, że *Największe obszary ryzyka występują właśnie w sposobie przyjęcia zgłoszenia, decyzji o sposobie jego załatwienia i skierowania do tego odpowiednich sił oraz sposób dokumentowania tych czynności. Analizując odnotowywane skargi na postępowanie dyżurnych ustalono, iż, często przyczyną niewłaściwego postępowania jest brak policjantów do obsługi zdarzeń, interwencji (dotyczy to zwłaszcza niedużych komend powiatowych) oraz duża odległość pomiędzy miejscowościami, która powoduje konieczność dłuższego czasu dojazdu na interwencję.*

(dowód: akta kontroli str. 7-23, 64-69, 524-530)

W okresie objętym kontrolą do Komendy nie wpłynęły propozycje lub postulaty dotyczące zmian organizacyjnych stanowiska kierowania z żadnej jednostki organizacyjnej Policji.

(dowód: akta kontroli, str. 444-445)

1.1.5. W ramach oceny działania podległych jednostek stosowany był miernik czas reakcji. Miernik ten był analizowany przez Główny Sztab Policji w KGP, przy czym w podległych jednostkach wynosił on średnio:

- w 2013 r. w terenie miejskim 9 min 36 s¹³, a w terenie wiejskim 13 min¹⁴;
- w 2014 r. w terenie miejskim 9 min 19 s¹⁵, a w terenie wiejskim 12 min 2 s¹⁶.

W odniesieniu do wartości uzyskanych w 2013 r. średni czas reakcji został skrócony w 2014 r. dla terenów wiejskich o 58 s, a w terenie miejskim o 17 s.

(dowód: akta kontroli str. 165, 270)

W 2013 r. dwie spośród 17 komend (16 wojewódzkich i Komenda Stołeczna Policji) nie osiągnęły zakładanej wartości oczekiwanej, tj. KWP Białystok w terenie miejskim (ustalono 5 min 47 s, osiągnięto 7 min 20 s) oraz KWP Lublin w terenie wiejskim (ustalono 13 min 17 s, osiągnięto 14 min 25 s).

W 2014 r. również dwie komendy nie osiągnęły zakładanej wartości oczekiwanej, tj. KWP Olsztyn w terenie wiejskim oraz (ustalono 14 min 46 s, osiągnięto 15 min 59 s) KSP w terenie miejskim (ustalono 9 min 57 s, osiągnięto 10 min 12 s).

Według stanu na 31 marca 2015 r. osiem z 17 komend nie osiągnęło wartości oczekiwanej czasu reakcji¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 164-165,270)

Zgodnie z Priorytetami na lata 2013-2015 jednostki powinny dążyć do poprawy czasu reakcji na zdarzenie. KGP zbiera dane w tym zakresie z podległych jednostek, analizuje

¹³ Od 6 min 23 s (KWP Opole) do 12 min 39 s (KWP Kraków).

¹⁴ Od 9 min 57 s (KSP) do 15 min 46 s (KWP Olsztyn).

¹⁵ Od 6 min 17s (KWP Opole) do 11 min 33 s (KWP Wrocław).

¹⁶ Od 8 min 26 s (KSP) do 15 min 59 s (KWP Olsztyn).

¹⁷ W przykładowo podanych, osiągniętych i nieosiągniętych przez poszczególne jednostki, referencyjnych czasach reakcji nie uwzględniano jednej minuty tolerancji dla osiągniętych referencyjnych czasów (do 10 minut w terenie miejskim i do 15 minut w terenie wiejskim).

je, a następnie ocenia stopień realizacji priorytetów przez poszczególne garnizony w corocznej *Informacji ze stanu realizacji Priorytetów Komendanta Głównego Policji* przez komendy wojewódzkie (Stołeczną) Policji.

(dowód: akta kontroli str. 303-458)

Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego wyjaśnił, że celem wprowadzenia tego miernika nigdy nie było zobligowanie jednostek do dążenia do ciągłej poprawy wskaźników reakcji. (...) postrzeganie czasu reakcji wyłącznie przez pryzmat konieczności osiągnięcia i poprawy wskaźników progów satysfakcji jest błędem, gdyż miernik ten ma być przede wszystkim narzędziem pozwalającym na odpowiednie organizowanie i dyslokowanie służby, które w następstwie zapewni właściwą reakcję Policji na zgłoszenia obywateli w ramach sił i środków, którymi dysponuje dyżurny jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 271-272, 278-279)

Ustalone
nieprawidłowości

Wyniki kontroli świadczą, że analizy czasu reakcji oparte na danych wprowadzanych do SWD nie są wiarygodne, ponieważ zawierają dane, które nie odzwierciedlają stanu rzeczywistego.

Kontrole prowadzone przez komórki KGP wykazywały przypadki niezgodności czasów reakcji zarejestrowanych w bazie SWD z czasami reakcji ustalonymi na podstawie rejestratora rozmów. Również kontrola NIK wykazała takie przypadki w podległych jednostkach, przy czym przykładowe różnice między czasem zaewidencjonowanym (w SWD) a faktycznym wynosiły od 7 do 8 min¹⁸. Głównym powodem takich różnic był brak automatycznej rejestracji zgłoszenia w SWD, który powodował konieczność indywidualnej rejestracji sprawy przez dyżurnego i skutkowało zaniżeniem czasu reakcji. Dane z obsługi zdarzenia były z opóźnieniem wpisywane do SWD, gdyż dyżurny najpierw przyjmował zgłoszenie i dysponował patrol na miejsce zdarzenia, po czym wypełniał dokumentację w SWD. Czas reakcji był liczony od momentu wpisania danych do SWD, a nie od momentu zakończenia rozmowy ze zgłaszającym. Ten sposób działania powodował, że czas reakcji na zdarzenie, który jest jednym z mierników skuteczności działania Policji, nie odpowiadał czasowi rzeczywistemu.

Wyjaśniając, dlaczego jako podstawowe narzędzie oceny działania garnizonu w zakresie *optymalnego wykorzystania sił i środków będących w dyspozycji dyżurnego* (...) ustalono miernik czasu reakcji, mimo, że moment rozpoczęcia pomiaru czasu nie jest rejestrowany automatycznie w SWD i zależy od subiektywnej oceny użytkownika przy dokonaniu zapisu. Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego podał, że *miernik dotyczący czasu reakcji na zdarzenie jest jednym z podstawowych narzędzi oceny pracy i funkcjonowania Policji i jego wprowadzenie miało na celu umożliwienie badania sprawności podejmowania działań przez Policję. (...) Moment rozpoczęcia pomiaru czasu reakcji nie następuje automatycznie, gdyż nie stworzono takiej funkcjonalności w SWD. Aby było to możliwe, koniecznym byłoby „sprzęgnięcie” tego systemu z centralami telefonicznymi, co spowodowałoby, że odebranie przychodzącej rozmowy automatycznie otwierałoby zakładkę „Przyjęcia zgłoszenia”. Z uwagi na fakt, że każde województwo dysponuje różnego rodzaju centralami telefonicznymi, konieczne byłoby przygotowanie osobnych interfejsów, indywidualnie dla każdej lokalizacji lub wdrożenie jednolitego rozwiązania systemowego w ramach systemu zgłoszeń alarmowych, w którym Policja jest tylko jednym z elementów (w ramach systemu powiadamiana ratunkowego). Chcąc zrealizować takie zadanie, niezbędnym byłoby poniesienie dużych nakładów finansowych, co byłoby nieracjonalne w obecnym stanie prawnym, gdyż zgodnie z ustawą o systemie powiadamiania ratunkowego numer alarmowy 997 ma być obsługiwany docelowo w CPR-ach. Czas reakcji liczony jest od momentu zakończenia przyjmowania informacji o zdarzeniu do czasu podjęcia przez patrol Policji interwencji na miejscu zdarzenia. Taki sposób rejestracji zgłoszeń przekazywany jest użytkownikom SWD w czasie prowadzonych szkoleń, warsztatów i odpraw, a nadzór nad funkcjonowaniem trybu rejestracji sprawują przełożeni – w rozumieniu organizacji hierarchicznej w Policji. W przypadku stosowania się do opisanego powyżej sposobu rejestracji zgłoszenia naliczany czas reakcji na zdarzenie będzie miarodajny i wiarygodny.*

¹⁸ KPP w Krakowie, KP w Krzeszowicach, KP V w Krakowie.

(dowód: akta kontroli str. 271-272,279-280)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień zauważyć należy, że ponieważ SWD nie posiada funkcji automatycznej rejestracji zgłoszeń, to wprowadzanie do niego danych rozpoczyna się z reguły po zakończeniu rozmowy ze zgłaszającym i po podjęciu decyzji o sposobie załatwienia sprawy, np. zadysponowaniu patrolu. NIK nie kwestionuje przy tym, że priorytetem dla dyżurnego powinno być zadysponowanie odpowiednich środków adekwatnych do zagrożenia, w jak najkrótszym czasie, a wprowadzanie zdarzenia do systemu odbywa się po zakończeniu obsługi. Tym samym jednak czas jaki upływa od wprowadzenia zgłoszenia do SWD do przybycia patrolu na miejsce zdarzenia, nie obejmuje czasu rozmowy, poszukiwania dostępnych sił patrolowych, jak również innych potencjalnych czynności dyżurnego. Kontrole prowadzone przez KGP wykazywały opóźnienia we wprowadzaniu danych o zdarzeniu do SWD, potwierdzając, że moment zatwierdzenia przyjęcia zgłoszenia w systemie zależy od indywidualnej decyzji dyżurnego, a w związku z tym zarejestrowany czas obsługi zdarzenia jest krótszy od rzeczywistego. Kontrole KGP wykazywały też przypadki niezarejestrowania zgłoszeń w ogóle. W ocenie NIK jedynie wprowadzenie automatycznej rejestracji zgłoszeń pozwoliłoby na wyeliminowanie powyższych nieprawidłowości.

Jednym z założeń systemu elektronicznego przekazywania spraw (pilotaż w województwie małopolskim – *Formatkowe przekazywanie zgłoszeń z SI WCPR do SWD Policji*) jest uzyskanie możliwości automatycznej rejestracji zgłoszeń. Zgodnie z zakresem działań podjętych w ramach pilotażu dotyczy to jednak wyłącznie zgłoszeń pod nr 112 i nie obejmuje nr 997 oraz innych linii, np. miejskich.

1.2. Warunki kadrowe służb i szkolenia

Opis stanu faktycznego

1.2.1. Na terenie 17 komend wojewódzkich, Komendy Stołecznej Policji oraz KGP zorganizowano stanowiska kierowania i służb dyżurnych. Analiza stanu etatowego i rzeczywistej obsady stanowisk służb dyżurnych w jednostkach Policji wykazała, że w większości jednostek podległych (KPP, KMP, KP) liczba osób faktycznie pełniących służbę na SK była mniejsza od liczby etatów.

Stan etatowy i faktyczny obsad służb dyżurnych (na stanowisku dyżurnego, zastępcy dyżurnego i pomocnika dyżurnego) Komendy i jednostek jej podległych wynosił na:

- 31 grudnia 2013 r. – 5 806 etatów, zatrudnionych było 5 564 funkcjonariuszy (95,8%) – 242 wakaty;
- 31 grudnia 2014 r. – 5 732 etaty, zatrudnionych było 5 553 funkcjonariuszy (96,9%) – 179 wakatów;
- 30 kwietnia 2015 r. – 5 725 etatów, zatrudnionych było 5 508 funkcjonariuszy (96,2%) – 217 wakatów.

Najniższe zatrudnienie na stanowiskach kierowania wykazano w garnizonie wielkopolskim – w powyższym okresie odpowiednio 88%, 92,9% i 90,9%, natomiast najwyższe w garnizonie podlaskim – odpowiednio 101,2%, 100%, 101,2%.

Powyższe dane nie uwzględniają liczby funkcjonariuszy pracujących na stanowiskach kierowania innych niż wymienione, tj. operatorów, dyspozytorów, ekspertów.

(dowód: akta kontroli, str. 143-144, 259, 274 - 275)

Wakaty występowały również w służbach patrolowo-interwencyjnych i obchodowych 17 podległych garnizonów. Stan etatowy na koniec 2013 r. i 2014 r. wynosił odpowiednio 25 656 i 25 804, w tym zatrudnionych było 24 254 i 24 097 funkcjonariuszy (1 402 i 1 707 wakatów). Według stanu na 1 maja 2015 r. stan etatowy wynosił 25 683, a zatrudnionych było 23 839 funkcjonariuszy (1 844 wakaty).

Dane dotyczące stanu zatrudnienia nie odzwierciedlały rzeczywistej liczby pełniących służbę jako obsada SK oraz w służbach patrolowo-interwencyjnych, gdyż nie uwzględniały długotrwałych zwolnień lekarskich, urlopów lub oddelegowania do innych jednostek.

(dowód: akta kontroli str. 143-144)

Wyjaśniając, na czym ma polegać, założona w Priorytetach Komendanta Głównego Policji na lata 2013-2015 optymalizacja zabezpieczenia prewencyjnego, skoro liczba osób zatrudnionych w poszczególnych garnizonach była mniejsza niż liczba etatów w ww. latach Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego wskazał, że *wartość oczekiwana w skali kraju na przestrzeni ostatnich lat pomimo użycia w nazwie wyrażenia „większej liczby sił policyjnych” jest niezmienna, a korekta wynika jedynie z przesunięć etatowych wynikających z regulacji zarządzenia nr 88 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 lutego 2011 r. w sprawie zasad naliczeń etatowych w Policji , (...). KGP zaleca, aby wartość oczekiwana w zakresie liczby służb, wykonywana była przez policjantów podstawowych komórek służby prewencyjnej, zaś policjanci z innych komórek organizacyjnych, w tym prewencyjnych winni być kierowani do służby zewnętrznej doraźnie i rozwiązania tego nie należy traktować jako docelowego. Taka konstrukcja miernika z jednej strony wychodzi naprzeciw oczekiwaniom społecznym w zakresie nasycenia służbą zewnętrzną określonego terenu, z drugiej zaś strony zabezpiecza podstawowe komórki służby prewencyjnej przed obniżeniem stanów etatowych i zatrudnienia, stwarzając im możliwości realizacji podstawowych zadań. (...) Optymalizacja polega więc nie tylko na zwiększeniu liczby zatrudnionych policjantów, a również w znacznej mierze na wdrażaniu rozwiązań organizacyjno-prawych skutkujących ograniczeniem czynności niezwiązanych z bezpośrednią realizacją służby zewnętrznej, co z kolei skutkuje faktyczną obecnością policjantów „na ulicach”.*

(dowód: akta kontroli str. 272-274)

1.2.2. Kandydaci na dyżurnych jednostek Policji i zastępców dyżurnych mogą zostać poddani badaniom psychologicznym. Badania te mają charakter fakultatywny i są przeprowadzane na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie trybu i warunków ustalania zdolności fizycznej i psychicznej policjantów do służby na określonych stanowiskach lub w określonych komórkach organizacyjnych jednostek Policji¹⁹. W 2013 r. psychologowie ze wszystkich garnizonów przeprowadzili w ramach doboru wewnętrznego 81 badań psychologicznych na stanowiska dyżurnych jednostek i ich zastępców. W 2014 r. przeprowadzono łącznie 24 badania.

Zastępca Dyrektora Gabinetu KGP wyjaśnił, że *kandydaci na dyżurnych jednostek Policji i ich zastępcy mogą zostać poddani badaniom psychologicznym, jednak podkreślić należy, że badania te są fakultatywne.*

(dowód: akta kontroli, str. 142, 146-149)

1.2.3. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 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 służbowe²⁰ określało m.in. minimalny staż służby²¹, wykształcenie i kwalifikacje zawodowe dyżurnych w zależności rangi jednostki organizacyjnej. Zgodnie z ww. rozporządzeniem kursy lub szkolenia specjalistyczne dla dyżurnych nie były warunkiem niezbędnym do objęcia stanowiska dyżurnego lub zastępcy dyżurnego.

Podstawę planowania działalności szkoleniowej stanowiła, odbywająca się dwa razy w roku, identyfikacja potrzeb szkoleniowych zgłaszanych przez jednostki podległe zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami²². Według potrzeb zgłoszonych na 30 września planowana była działalność szkoleniowa na rok następny, zgłoszenia na 31 marca były podstawą weryfikacji wcześniej zgłoszonych potrzeb, z uwzględnieniem nowych.

System rozpoznawania potrzeb szkoleniowych w Policji był jednolity dla wszystkich rodzajów służb. Rozpoznawanie potrzeb szkoleniowych realizowano m.in. poprzez:

¹⁹ Dz. U. z 2007 r. Nr 62, poz. 423 ze zm.

²⁰ Dz.U. 2007 r., Nr 132, poz. 857.

²¹ Stanowisko dyżurnego, jego zastępcy lub pomocnika dyżurnego mógł objąć tylko funkcjonariusz z odpowiednim stażem pracy w Policji.

²² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji (Dz.U. Nr 126, poz. 877 ze zm.).

- rozesłanie do jednostek organizacyjnych Policji oferty szkoleniowej z wnioskiem rozpoznanie i zbilansowanie potrzeb szkoleniowych;
- koordynację i monitoring procesu identyfikacji potrzeb szkoleniowych oraz ich bilansowanie; sporządzenie całościowego wykazu potrzeb na kursy specjalistyczne/szkolenia zawodowe;
- dokonanie rejonizacji na poszczególnych kursach specjalistycznych, polegającej na przyporządkowaniu jednostkom szkoleniowym potrzeb konkretnych jednostek organizacyjnych;
- opracowanie informacji zbiorczej oraz przesłanie jej do jednostek szkoleniowych Policji wraz z wytycznymi, niezbędnymi do właściwego opracowania rocznych planów szkoleń i doskonalenia centralnego.

KGP zorganizowała:

- w 2013 r. dwie edycje kursu specjalistycznego dla służby dyżurnej KGP, komend wojewódzkich i Komendy Stołecznej Policji, przy zgłoszonych potrzebach (na 31 marca 2013 r.) 31 osób, przeszkolono 30 funkcjonariuszy;
- w 2014 r. dwie edycje kursu specjalistycznego dla służby dyżurnej KGP, komend wojewódzkich i Komendy Stołecznej Policji, przy zgłoszonych potrzebach (na 31 marca 2014 r.) 43 osób, przeszkolono 27 funkcjonariuszy.

Ponadto dla służby dyżurnej jednostek organizacyjnych KGP zorganizowała:

- w 2013 r. 16 edycji kursu specjalistycznego, przy zgłoszonych potrzebach (na 31 marca 2013 r.) 647 osób, przeszkolono 326 funkcjonariuszy;
- w 2014 r. 26 edycji kursu specjalistycznego, przy zgłoszonych potrzebach (na 31 marca 2014 r.) 491 osób, przeszkolono 518 funkcjonariuszy²³.

Na 2015 r. zaplanowano odpowiednio przeszkolenie:

- 533 słuchaczy w ramach 19 edycji kursu specjalistycznego dla służby dyżurnej jednostek organizacyjnych, przy zgłoszonych potrzebach 531 (wg stanu potrzeb na 31 marca)²⁴, do 30 czerwca 2015 r. przeszkolono 100;
- 20 słuchaczy w ramach jednej edycji kursu dla służby dyżurnej KGP, komend wojewódzkich i Komendy Stołecznej Policji, przy zgłoszonych potrzebach (po weryfikacji w marcu) 28 osób, do 30 czerwca nie przeszkolono żadnego funkcjonariusza.

(dowód: akta kontroli, str. 295-296)

Kursy specjalistyczne dla służby dyżurnej KGP, komend wojewódzkich i KSP realizowała w latach 2013-2014 Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie (również zaplanowane szkolenie w 2015 r.). Kursy specjalistyczne dla służby dyżurnej jednostek organizacyjnych były organizowane w Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Szkole Policji w Katowicach i Szkole Policji w Słupsku (2013-2015).

(dowód: akta kontroli, str. 485)

W 2015 r., jako jedno z przedsięwzięć o charakterze priorytetowym, określone zostały przez Zastępcę Komendanta Głównego Policji szkolenia dla policjantów pełniących służbę na stanowiskach kierowania. Decyzje wskazujące na priorytetowy charakter tego przedsięwzięcia zapadły podczas odprawy służbowej Kierownictwa Policji z kierownikami jednostek szkoleniowych Policji i wybranych biur KGP, która odbyła się w maju 2015 roku.

Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego wyjaśnił, że w czerwcu 2015 r. Gabinet KGP przeanalizował nadesłane przez jednostki szkoleniowe Policji Plany doskonalenia zawodowego centralnego (...), z których wynika, że w roku 2015 zostaną zaspokojone wszystkie potrzeby szkoleniowe na kursie specjalistycznym dla służby dyżurnej jednostek organizacyjnych Policji oraz przeszkolonych zostanie 20 policjantów, z 28 zgłoszonych, na kursie specjalistycznym dla służby dyżurnej Komendy Głównej Policji, komend wojewódzkich Policji, komendy stołecznej Policji (...). Prace mające na celu intensyfikację procesu kształcenia dyżurnych będą również kontynuowane w latach następnych. Ponadto

²³ Weryfikacja potrzeb na 31 marca oraz bieżące korekty powodują, że wskaźnik przeszkolenia może osiągnąć wartość przekraczającą 100%

²⁴ Zrealizowano sześć edycji kursu specjalistycznego.

z wyjaśnień wynika, że policjanci pełniący służbę na SK mogą uczestniczyć w innych kursach specjalistycznych, które również poszerzają zasób wiedzy i umiejętności, wpływając jednocześnie na poziom realizowanych przez nich zadań służbowych. Na przykład: kurs specjalistyczny w zakresie współpracy z mediami, obsługi KSIP czy z języka angielskiego. O skierowaniu policjanta na wybrany kurs decyduje bezpośredni przełożony z uwzględnieniem potrzeb służby i treści programowych, których zakres jest przydatny w realizowaniu zadań służbowych. Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego wyjaśnił także, że *zaspokojenie w 100% zidentyfikowanego zapotrzebowania na kursy specjalistyczne, w tym kursy dla dyżurnych, jest warunkiem bardzo trudnym do spełnienia ze względu na fluktuację kadr w omawianym zakresie.*

(dowód: akta kontroli, str. 275-277)

1.2.4. Przed wprowadzeniem do użytkowania SWD prowadzone były szkolenia dla administratorów lokalnych SWD na poziomie KWP/KSP, którzy na poziomie lokalnego doskonalenia zawodowego mieli przekazywać zdobytą wiedzę pozostałym użytkownikom systemu w podległych jednostkach (tzw. szkolenia *kaskadowe*).

Ponadto KGP przeprowadziła w terminie 8-10 października 2013 r. warsztaty szkoleniowe przeznaczone dla 17 koordynatorów na szczeblu KWP/KSP w zakresie efektywności sprawowanego nadzoru merytorycznego nad wykorzystaniem poszczególnych funkcjonalności systemów informatycznych (m.in. SWD)²⁵. Kolejne warsztaty dla koordynatorów zorganizowano w terminach 20-21 marca, 1-3 października 2014 r. i 16-17 kwietnia 2015 r. Uczestnikom warsztatów przekazywano informacje o aktualnym stanie aplikacji oraz planowanych pracach rozwojowych systemu. Zadaniem koordynatorów było realizowanie doskonalenia zawodowego w systemie kaskadowym w jednostkach organizacyjnych danego garnizonu Policji.

(dowód: akta kontroli, str. 40-41)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę na braki występujące w zatrudnieniu dyżurnych. Pełną obsadę SK zapewniono tylko w 2 spośród 17 podległych garnizonów oraz w KGP. W latach 2013-2014 we wszystkich 17 garnizonach liczba nieobsadzonych etatów w służbach dyżurnych wynosiła na koniec roku odpowiednio 242 i 179 (4,2% i 3,1%), a na 1 maja 2015 r. – 217 (3,8%). Braki kadrowe na SK w zbiegu z dużym obciążeniem zadaniami realizowanymi na tym stanowisku (w tym niezwiązanymi bezpośrednio z obsługą zgłoszeń, jak np. prowadzenie magazynu broni) mogą utrudniać obsługę zgłoszeń przez dyżurnych oraz skutkować niezachowaniem wymaganego czasu wolnego pomiędzy służbami. NIK zwraca również uwagę na ograniczoną możliwość dysponowania przez dyżurnych siłami patrolowo-interwencyjnymi i obchodowymi do zdarzeń zgłaszanych przez obywateli. W przypadku służb patrolowo-interwencyjnych i obwodowych liczba wakatów wynosiła 1 402 i 1 707 (5,5% i 6,6%), a na 1 maja 2015 r. już 1 844 (7,1%). W ocenie NIK zwiększa to ryzyko wydłużenia czasu reakcji na zgłoszenie.
2. Charakter i zakres zadań służby dyżurnej wymagają doświadczenia, szczególnych umiejętności i pogłębionej wiedzy dotyczącej zasad dysponowania siłami Policji do danego rodzaju zdarzenia. Dlatego też szczególnie znaczenie dla funkcjonowania tej służby mają szkolenia specjalistyczne. NIK zwraca uwagę na niewystarczający stan przeszkolenia specjalistycznego dyżurnych funkcjonariuszy w jednostkach podległych KGP. W 2015 r. zgłoszono potrzeby szkoleniowe dla 531 osób, a do 30 czerwca 2015 r. przeszkolono 100 funkcjonariuszy.
3. Zdaniem NIK nie sprawdzila się formuła szkoleń *kaskadowych* dotyczących obsługi SWD. Kontrola wykazała, że dyżurni na SK w jednostkach niższego szczebla nie wykorzystywali wszystkich funkcjonalności, które zademonstrował w czasie oględzin

²⁵ W szkoleniu wzięło udział również 17 Naczelników Sztabu.

administrator systemu w KGP. O problemach z wykorzystywaniem systemu świadczą również wpisy na forum SWD.

1.3. Wykorzystanie sprzętu i systemów teleinformatycznych

1.3.1. Normy wyposażenia w sprzęt teleinformatyczny i telekomunikacyjny, w tym w sprzęt do łączności radiowej, satelitarnej, przewodowej, sprzęt informatyczny oraz sprzęt do łączności i informatyki z przeznaczeniem do prowadzenia zajęć dydaktycznych i specjalistyczny sprzęt komputerowy, przysługujący jednostkom i komórkom organizacyjnym Policji oraz policjantom, niezbędne do wykonywania czynności służbowych zostały wprowadzone Zarządzeniem nr 25 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 października 2005 r. w sprawie określenia norm wyposażenia jednostek i komórek organizacyjnych Policji oraz policjantów w sprzęt teleinformatyczny i telekomunikacyjny oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i użytkowania²⁶.

(dowód: akta kontroli, str. 444-445)

1.3.2. Podstawowym systemem wspomagającym prace na stanowisku kierowania był SWD opisany w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie Systemu Wspomagania Dowodzenia Policji.²⁷

Na SK oprócz SWD w dyspozycji dyżurnych znajdowały się m.in.:

- UMM - Uniwersalny Moduł Mapowy (uruchomiony w 2014 r.) usługa dostarczona przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii wykorzystywany do prezentacji na mapie cyfrowej miejsca zgłoszenia/zdarzenia oraz pozycji patroli policyjnych;
- KSIP - Krajowy System Informacyjny Policji (uruchomiony w 2003 r.) podstawowe narzędzie pracy funkcjonariuszy Policji. Wymienia dane z SWD w zakresie wydarzeń oraz legitymowania osób, pojazdów i rzeczy;
- Lotus - system poczty policyjnej (uruchomiony około 2009 r.) nie współpracuje bezpośrednio z SWD;
- SWOP kadra - moduł systemu SWOP do obsługi danych kadrowych policjantów i pracowników Policji oraz struktury organizacyjnej (Moduł kadra został uruchomiony w 2014 r.), na chwilę obecną SWOP nie wymienia danych z SWD;
- DNI - Aplikacja Dyżurnego - aplikacja stworzona w 2012 r. przez Policję na potrzeby służb dyżurnych, nie współpracuje z SWD;
- SESPOL - system wykonany na potrzeby sprawozdawczości Policji uruchomiony w 2011 r. napisany siłami Policji, nie współpracuje z SWD;
- NetCRR - Cyfrowy Rejestrator Rozmów (wdrożony wraz z resortowym systemem łączności w 2000 r.) Rejestracja na Stanowisku Kierowania KGP odbywa się w czasie rzeczywistym, urządzenie niezależne (autonomiczne), nie jest połączone z systemem SWD;
- PROMIEN (udostępniony system wojskowy), ODN, OPAL (systemy szyfrujące i deszyfrujące) to systemy lokalnie wykorzystywane przez GSP nie ma żadnego styku z SWD.

Za pośrednictwem KSIP obsługa SK miała dostęp do: SIS (System Informacyjny Schengen), Noe.Net „Centralna Baza Osób Pozbawionych Wolności”, CEK „Centralna Ewidencja Kierowców”, CEP „Centralna Ewidencja Pojazdów”, ZSE „Zintegrowany System Ewidencyjny Komendy Głównej Straży Granicznej”, CEL „Centralna Ewidencja Ludności”. Ponadto dyżurni posiadali dostęp do baz danych PESEL i REGON.

(dowód: akta kontroli, str. 444-445)

KGP nadzorowała i monitorowała działania podległych jednostek Policji w zakresie łączności i informatyki poprzez Biuro Łączności i Informatyki KGP. Ponadto w ramach Diagnozy funkcjonowania Policji przez właściwe merytorycznie Biura (m.in. Biuro Prewencji Ruchu Drogowego, Główny Sztab Policji, Biuro Łączności i Informatyki KGP) Wydział Analiz Gabinetu Komendanta Głównego Policji przeprowadził badania kwestionariuszami eksperckimi w 26 obszarach, z których trzy dotyczyły bezpośrednio reagowania Policji na

²⁶ Dz. Urz. KGP z 2014 r., poz. 70.

²⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 1690.

zgłoszenia i Stanowisk Kierowania: dyżurni, służba patrolowa i dzielnicowi²⁸. Na podstawie zebranych danych (do 15 lipca 2015 r.) w grupach eksperckich miały zostać wypracowane propozycje nowych priorytetów i zadań przedstawiane na forum Zespołu ds. Planowania i Sprawozdawczości, który to zespół rekomenduje propozycje Komendantowi²⁹. Taka sama procedura była zastosowana do wyznaczenia obecnie obowiązujących Priorytetów Komendanta Głównego Policji.

(dowód: akta kontroli, str. 70-84)

Dla usprawnienia procesu wprowadzania zmian funkcjonalnych w SWD uruchomiono Forum wdrożeniowo-eksploatacyjne, gdzie umieszczone zostały materiały pomocne przy prowadzeniu szkoleń, jak również do samodzielnego doskonalenia umiejętności korzystania z systemu. Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego wyjaśnił, że *informacje na temat aktualizacji systemu w SWD po ich wprowadzeniu pojawiają się przy uruchamianiu aplikacji SWD przez użytkownika a każdy przeszkolony wcześniej użytkownik SWD jest w stanie samodzielnie, w ramach samokształcenia, przyswoić sobie te elementy pod warunkiem, że zapozna się z informacjami w tym zakresie zamieszczonymi na wspomnianym powyżej Forum i w SWD, a w ramach kursu specjalistycznego dla służb dyżurnych jednostek organizacyjnych Policji realizowanego jako doskonalenie zawodowe centralne w jednostkach szkoleniowych Policji prowadzone są zajęcia dotyczące obsługi SWD. Wskazał także, że w związku ze zmianami i udostępnianiem nowych funkcjonalności, Główny Sztab Policji KGP organizuje raz na pół roku warsztaty dla koordynatorów SWD na poziomie KWP i KSP, na których przekazywane są m. in. związane przedmiotami ze zmianami z tym informacje. Analogicznie takie spotkania z administratorami lokalnymi powinny być organizowane na poziomie KWP i KSP, aż do najniższego szczebla jednostek. Komendanci wojewódzcy (Stołeczny) Policji oraz komendanci powiatowi/miejscy Policji nadając uprawnienia i dopuszczając do służby na SK, sami oceniają stan znajomości systemu SWD przez podległych im użytkowników i organizują proces szkoleniowy, w ramach lokalnego doskonalenia zawodowego z udziałem – w zależności od potrzeb, przedstawicieli szczebla wojewódzkiego lub centralnego.*

(dowód: akta kontroli, str. 271-272, 280)

Podległe jednostki zgłaszały do KGP uwagi do sposobu funkcjonowania SWD i modułu UMM. Uwagi te były rejestrowane w KGP oraz przez Portal zgłoszeniowy GUGiK.

(dowód: akta kontroli str. 185-186, 264-269)

1.3.3. W grudniu 2014 r. w KWP w Krakowie (Powiat Wielicki) rozpoczęto wdrażanie pilotażu *Formatkowego przekazywania zgłoszeń z SI WCPR do SWD Policji*, którym od 3 lipca 2015 r. objęte były wszystkie jednostki podległe KWP w Krakowie. Elektroniczne przekazywanie spraw zapewnia rejestrowanie rzeczywistych czasów reakcji w SWD. System ten obejmuje jednak wyłącznie połączenia pod nr 112, a zgłoszenia pod nr 997 wpisywane są do SWD ręcznie, co w dalszym ciągu nie zapewnia automatycznej rejestracji wszystkich zgłoszeń oraz rzeczywistych czasów reakcji.

Na spotkaniu, które odbyło się 1 czerwca 2015 r. w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, podjęto decyzję, że kolejnym województwem, po województwie małopolskim, w którym zostanie wdrożony pilotaż integracji systemu teleinformatycznego wykorzystywanego w centrach powiadamiania ratunkowego z SWD oraz z Systemem Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej, będzie województwo mazowieckie (miasto Radom i powiat radomski). W oparciu o doświadczenia pilotażu w województwie małopolskim przyjęto założenie, że w początkowym okresie przesyłanie danych drogą elektroniczną będzie potwierdzane telefonicznie u dyspozytorów właściwych jednostek Policji.

(dowód: akta kontroli, str. 486-490)

Ustalone
nieprawidłowości

1. SWD posiadał funkcjonalność za pomocą, której dyżurni KGP mieli możliwość uzyskania kontaktu z wybranym patrolem, a za pomocą UMM – jego lokalizacji. Stwierdzono jednak, że SWD nie działał w sposób wystarczająco użyteczny w tym zakresie, a UMM nie spełnia założonych funkcji, ponieważ nie było możliwości uzyskania bieżącej lokalizacji każdego

²⁸ Materiał został zagregowany w Wydziale Analiz KGP na potrzeby ustanowienia Priorytetów Komendanta Głównego Policji na lata 2016 – 2018.

²⁹ Stan na dzień zakończenia kontroli tj. 16 lipca 2015 r.

patrolu będącego służbie, a częstotliwość i czas odświeżania map wymuszał na dyżurnych wykonanie dodatkowych czynności (np. przelogowania się, *wybrania innej odpowiedzialności*). Podstawowym narzędziem komunikacji była więc łączność telefoniczna lub radiowa zapewniająca szybkie i skuteczne nawiązanie kontaktu z jednostkami podległymi, a za ich pośrednictwem z dowolnym patrolom.

(dowód: akta kontroli str. 154-156, 444-445)

Warunkami sprawdzenia przez dyżurnego KGP miejsca pełnienia służby przez każdy patrol były: SWD musiał posiadać połączenie z siecią, patrol musiał dysponować terminalem z GPS zalogowanym do sieci. W przypadku, gdy jeden z ww. warunków nie był spełniony, dyżurny z KGP nie mógł dokonać takiego sprawdzenia.

(dowód: akta kontroli str. 150)

W toku oględzin dyżurny KGP próbował połączyć się z wybranymi patrolami na terenie kraju za pomocą komunikatów wysyłanych na terminale mobilne, których lokalizację można było zaobserwować na mapie. Do próby wytypowano pięć patroli z KP I w Kielcach oraz trzy patrolom z KPP w Myśliborzu. Dwa patrolom z Kielc i żaden z Myśliborza nie odpowiedziały na wysłane komunikaty, pomimo, że system wykazywał, że posiadają status *wolny*. Łączność radiotelefonicznie, uzyskano za pośrednictwem KMP w Kielcach oraz KPP w Myśliborzu. W przypadku Kielc, łączność radiotelefoniczna potwierdziła obecność patroli, pomimo braku łączności przez SWD, natomiast w przypadku Myśliborza, nie potwierdziła się lokalizacja żadnego z patroli.

(dowód: akta kontroli str. 154-156)

Kolejne sprawdzenie łączności przy pomocy SWD (na terenie odpowiedzialności Komisariatu V Policji w Krakowie) miało miejsce w trakcie awarii; system jednak nie wykazywał jej. Radca Wydziału Dyżurnych Głównego Sztabu Policji wyjaśnił, że w przypadku takiej awarii ewentualny kontakt z komisariatem odbyłby się poprzez służby dyżurne KWP w Krakowie i KMP w Krakowie³⁰.

UMM to usługa dostarczana przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii (GUGiK), wykorzystywana do prezentacji na mapie cyfrowej miejsca zgłoszenia/zdarzenia oraz pozycji patroli policyjnych³¹.

Po podpisaniu porozumienia z Głównym Geodetą Kraju KGP rozpoczęła prace mające na celu uruchomienie produkcyjne zintegrowanych systemów (SWD oraz UMM) we wszystkich jednostkach organizacyjnych Policji. W czasie pracy z UMM jednostki organizacyjne Policji zgłaszały problemy z nieprawidłowym jego działaniem oraz propozycje modyfikacji mające na celu usprawnienie pracy służby dyżurnej. Od czasu uruchomienia UMM do 12 czerwca 2015 r. do GUGiK i Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej dokonano ok. 600 zgłoszeń. Dotyczyły one m.in. braku odświeżania obiektów SWD, braku poprawnej lokalizacji lub braku patroli na mapie. W okresie od stycznia 2014 r. do 30 kwietnia 2015 r. zrealizowano tylko niewielką część modyfikacji z uwagi na brak wykonawcy, który mógłby zrealizować serwis UMM. W odpowiedzi na pisma KGP Główny Geodeta Kraju informował o napotkanych problemach oraz braku możliwości spełnienia żądania przywrócenia pełnego dostępu do narzędzi rejestracyjnych Aplikacji Urządzenia Mobilnego UMM.

(dowód: akta kontroli str. 185-198, 232-233, 270, 444-445)

W odpowiedzi na pytanie w jakim terminie planowane jest uruchomienie w pełnym zakresie Uniwersalnego Modułu Mapowego i jakie działania podjęto w celu dochowania tego terminu Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił, że (...) *w chwili obecnej rozpoczęto prace nad realizacją zgłoszeń przesłanych przez Policję. W dniu 12.06.2015 r. odbyło się spotkanie, na którym został omówiony sposób oraz tryb realizacji zgłoszonych problemów i modyfikacji.*

(dowód: akta kontroli str. 525-530)

³⁰ Z wykorzystaniem łączności radiowo-telefonicznej – przyp. kontrolera.

³¹ W ramach projektu GEOPORTAL 2 GUGiK, korzystając ze środków UE, podjął się budowy Uniwersalnego Modułu Mapowego dedykowanego dla służb porządku publicznego (Policja, Państwowa Straż Pożarna, Państwowe Ratownictwo Medyczne).

Zdaniem NIK SWD, który był przeznaczony przede wszystkim dla funkcjonariuszy stanowisk kierowania, nie mógł zapewnić im pełnej wiedzy o bieżącej lokalizacji patroli, ponieważ UMM, z którym współpracował, nie działał zgodnie z założeniami.

2. Patrole w niewystarczającym stopniu wykorzystywały w służbie terminale mobilne. W poszczególnych garnizonach wojewódzkich występowały znaczące różnice w stopniu wykorzystania posiadanych terminali w służbie patrolowej - wynosiły one od 26% w KSP do 78% w garnizonie kieleckim³². Funkcjonariusze służby patrolowo-obchodowej byli wyposażeni w mobilne terminale noszone (MTN) lub mobilne terminale przewoźne (MTP), służące m.in. do zdalnego dostępu do policyjnych baz danych. Ze względów technicznych, liczba osób mogących korzystać z terminala mobilnego nie mogła przekraczać ośmiu osób, natomiast przypisanie go ograniczone było do dowódców. Zasada ta została zmieniona w trakcie aktualizacji przeprowadzonych w marcu i maju br.

Według zestawienia przedstawionego przez Wydział Technicznego Wsparcia Systemu Powiadomienia Ratunkowego Biura Łączności i Informatyki KGP, w IV kwartale 2014 r. na stanie Policji pozostawało³³ łącznie 12 105 MTN i 2 235 MTP. Bez uwzględnienia KGP i szkół Policji liczba terminali wynosiła 11 620 MTN oraz 2 235 MTP, co stanowiło odpowiednio 60,3% oraz 22,7% liczby terminali określonej przyjętymi normami wyposażenia ustanowionymi przez Komendanta.

(dowód: akta kontroli, str. 128-129, 132-134, 288-290)

Według wykazów terminali mobilnych wykorzystywanych w służbie³⁴, przekazywanych przez dyżurnych komend wojewódzkich i KSP, liczba sprawnych terminali była niezmienna i wynosiła 12 459 szt. (w tym: 10 590 MTN i 1 869 MTP), z czego przystosowanych do współpracy z SWD było od 55% do 64,8% terminali. Stopień wykorzystania terminali użytych w służbie wahał od 41,1% do 57,2%. W każdym z poddanych analizie dni łączna liczba wykazanych patroli³⁵ w służbie była niższa od łącznej liczby terminali. Analiza wykazała również, że użycie w służbie MTP było niskie i w stosunku do posiadanych sprawnych terminali wynosiło od 18,3% do 31,8%, a w stosunku do liczby patroli ruchu drogowego wynosiło od 17,6% do 26,6%.

(dowód: akta kontroli, str. 130-141)

Na pytanie o różnice w posiadanych przez KGP danych dotyczących stopnia wykorzystania terminali, Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego wyjaśnił, że mogą one wynikać z różnych sposobów obliczania oraz momentu zbierania danych dla celu, któremu mają służyć.

(dowód: akta kontroli, str. 272, 285-290)

Wyjaśniając jakie działania zostały podjęte w latach 2013–2015 w celu zwiększenia stopnia wykorzystania MTN i MTP, w tym w szczególności funkcji lokalizacji GPS, w jednostkach podległych, Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego wskazał, że podejmowane działania dotyczyły m.in. *zapewnienia serwisu, pomocy końcowemu użytkownikowi czy wymiany urządzeń, ponieważ najstarsze użytkowane urządzenia (Symbol MC7004) nie pozwalają wykorzystać wszystkich możliwości eksploatowanego obecnie oprogramowania Klienta Mobilnego (brak GPS, niska wydajność, ograniczona pamięć operacyjna oraz wysoka awaryjność urządzeń), (...) W miejsce urządzeń wycofywanych, uruchamiane są urządzenia HTC TouchPro2, na których instalowany jest Klient Mobilny SWD. Z uwagi na ich parametry techniczne, które są znacznie lepsze niż MC7004, część jednostek KWP podjęło decyzję o zastąpieniu jak największej liczby MTN MC7004 urządzeniami HTC. (...) Wdrożenie Klienta Mobilnego SWD zakończyło się zgodnie z planem do 14 marca 2014 r. Mimo problemów związanych z niedostępnością serwera rejestracji AutoMapy osiągnięto zakładany próg satysfakcji – uzyskano wynik na poziomie 93% dla sprawnych urządzeń wyposażonych w GPS (MC7094, MC7506, Intermec CN3). Do powyższej wartości należy*

³² Według wykazu terminali mobilnych wykorzystywanych w służbie w dniu 31 stycznia 2015 r.

³³ Łączna liczba terminali pozostająca na wyposażeniu jednostek (w tym KGP i szkół policji) bez względu na ich stan techniczny.

³⁴ Analizie poddano wykazy na ostatni dzień miesiąca w okresie od marca 2014 r. do stycznia 2015 r., oraz ostatni dzień sporządzania wykazów tj. 16 lutego 2015 r.

³⁵ Zgodnie z zasadami istnieje możliwość wykorzystania jednego terminala nawet dwa razy w ciągu jednej doby.

dodać uruchomione urządzenia MC7004 (bez GPS) oraz urządzenia HTC (stosowane w miejsce wycofanych MC7004 oraz w miejsce pozostałych niesprawnych terminali). Zestawiając powyższy wynik z liczbą uruchomionych urządzeń HTC (stosowanych w miejsce niesprawnych MTN lub w miejsce terminali bez GPS) osiągnięto satysfakcjonujący wynik.(...) Po uznaniu, że rozpoznanie wykorzystania MTN i MTP jest wystarczające, Komendant Główny Policji podjął decyzję o zaprzestaniu gromadzenia i analizowania w KGP przesyłanych informacji dotyczących wykorzystania terminali mobilnych oraz ilości patroli w służbie, pozostawiając nadzór nad wykorzystaniem TM w gestii KWP/KSP. Ponadto, podjęto działania związane ze zwiększeniem na terminalach mobilnych liczby przypisanych do urządzenia funkcjonariuszy (do 8) i zwiększono liczbę certyfikatów przechowywanych na kartach microSD krypto.

Zgodnie ze zgłaszanymi uwagami jednostek organizacyjnych Policji dokonano również zmiany związanej z rozszerzeniem możliwości przypisania do urządzenia mobilnego nie tylko „Dowódcy patrolu”, ale innej osoby z patrolu. Obecnie Biuro Łączności i Informatyki KGP zajmuje się m.in. technicznym aspektem funkcjonowania Aplikacji Klienta Mobilnego SWD, tj. aktualizacjami, poprawkami jak również prowadzi prace nad nową wersją aplikacji dla urządzeń, które mają zostać zakupione do końca bieżącego roku.

Odnosząc się do kwestii niskiego wykorzystania MTP należy stwierdzić, iż jest to związane ze wskazaną wcześniej wysoką awaryjnością tych urządzeń, jak również wymontowywaniem tych urządzeń z pojazdów w związku z wycofaniem ich z eksploatacji. Przeprowadzenie ponownego montażu wymaga specjalistycznej wiedzy i odpowiedniego zaplecza technicznego. (...). Montaż urządzenia w pojeździe objętym gwarancją może wpłynąć na jej utratę.

(dowód: akta kontroli, str. 272, 285-290)

1.4. Angażowanie sił i środków podległych jednostek organizacyjnych Policji

Opis stanu faktycznego

Komendant Główny sprawuje nadzór nad oddziałami prewencji Policji (OPP) stanowiącymi jego odwód przeznaczony do działań na obszarze kraju oraz podejmuje decyzję w sprawie zmiany miejsca ich stacjonowania³⁶. Według stanu na 25 czerwca 2015 r. liczba stanowisk etatowych policyjnych w OPP i SPPP – samodzielnych pododdziałach prewencji Policji wynosiła 6 692.

W latach 2013-2015 (do 15 czerwca) siły i środki z OPP i SPPP przemieszczane były łącznie 72 razy. Łącznie zaangażowano ponad 21 tys. policjantów. Najczęściej kierowano pododdziały z OPP Łódź (23 razy), OPP Poznań (18 razy) oraz OPP Wrocław i OPP Olsztyn (po 13 razy). Polecenia ich przemieszczenia związane były z koniecznością zabezpieczenia przebiegu: imprez masowych (m.in. Finał Pucharu Polski w Warszawie w 2015 r.), zgromadzeń publicznych na terenie całego kraju (obchody Narodowego Święta Odzyskania Niepodległości, rocznica wprowadzenia stanu wojennego), uroczystości (obchody 70 rocznicy wyzwolenia obozu koncentracyjnego Auschwitz-Birkenau, obchody zakończenia II Wojny Światowej), protestów publicznych na terenie całego kraju (protesty rolników, górników w 2015 r.) oraz sytuacji kryzysowych (powódzie w 2013 r.).

Nieetatowe pododdziały i oddziały prewencji Policji (NPP i NOP) są organizowane do wykonywania zadań OPP i SPPP. Komendant Główny może zarządzić koncentrację NPP albo NOP przeznaczonych do działań na terenie innego województwa lub do działań o szerszym zasięgu. Ponadto NPP mogą być wykorzystywane do uzupełniania stanów osobowych OPP i samodzielnych pododdziałów prewencji na czas ich działań³⁷. Według stanu na 25 czerwca 2015 r. stan NPP i NOP wynosił 9 525 policjantów zorganizowanych w 98 kompaniach podlegających komendantom wojewódzkim (Stołecznemu) Policji.

W latach 2013-2015, według informacji będących w posiadaniu Głównego Sztabu Policji KGP, nie było przypadków zarządzenia koncentracji NPP lub NOP z przeznaczeniem do działań na terenie innego województwa lub do działań o szerszym zasięgu.

³⁶ Decyzja nr 809 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie utworzenia oddziałów prewencji Policji i samodzielnych pododdziałów prewencji Policji.

³⁷ Zarządzenie Nr 715 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania nieetatowych pododdziałów i oddziałów prewencji Policji (Dz.Ur. KGP Nr 22, poz.127).

Wnioski od komendantów wojewódzkich o wsparcie działań były konsultowane przez Główny Sztab Policji z wnioskodawcą m.in. w zakresie liczby sił i środków z danego OPP/SPPP na terenie garnizonu planowanych do skierowania oraz skali zagrożeń, które mogą wystąpić na terenie garnizonu w trakcie nieobecności ww. sił i środków.

Operacje policyjne zarządzane przez Komendanta Głównego (takie jak zabezpieczenie: Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w 2012 r., Konferencji Klimatycznej w 2013 r. lub innych terminowych imprez lub uroczystości) były planowane z wyprzedzeniem umożliwiającym poszczególnym komendantom wojewódzkim podjęcie działań niwelujących skutki dyslokacji własnych sił do innych województw.

(dowód: akta kontroli str. 484-484)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2. Przygotowanie KGP do przyjmowania i obsługi zgłoszeń o zdarzeniach

2.1. Obsada stanowiska kierowania

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Do obsługi Stanowiska Kierowania w KGP w latach 2013-2015 zaplanowano ogółem 11 etatów policyjnych, które na koniec lat 2013, 2014 i na 1 maja 2015 r. były obsadzone w 100%. Ponadto, w Wydziale Dyżurnych Głównego Sztabu Policji KGP, siedmiu funkcjonariuszy (w tym naczelnik) posiadało kwalifikacje pozwalające na pełnienie służby dyżurnej w nagłych sytuacjach.

Analiza grafików i raportów z SWD za okres od stycznia 2014 r. do marca 2015 r. wskazuje, że służbę dyżurną na SK w KGP pełniło po dwóch funkcjonariuszy tj. dyżurny i zastępca dyżurnego. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków pełnienia służby na stanowisku dyżurnego lub zastępcy dyżurnego przez funkcjonariusza z innego pionu.

(dowód: akta kontroli str. 151-156, 166-171, 256, 260-263)

Grafiki dyżurów zatwierdzał naczelnik lub radca Wydziału Dyżurnych Głównego Sztabu Policji KGP. Analiza grafików za 2014 r. oraz I kwartał 2015 r. wykazała, że nie planowano ponad 12-godzinnych dyżurów i grafiki były w ciągu miesiąca aktualizowane.

Dyżury pełnione przez dyżurnych i zastępców dyżurnych nie przekraczały 12 godzin na dobę, przy czym liczba dyżurów pełnionych w porze nocnej w miesiącu była zgodna z postanowieniami § 4 ust. 5a rozporządzenia MSWiA w sprawie rozkładu czasu służby policjantów.

(dowód: akta kontroli str. 166-167, 260-263)

2.1.2. Oprócz etatów obsady SK, stosownie do zapisów rozdziału II Zarządzenia nr 1173, przewidziano etaty funkcjonariuszy Wydziału Dyżurnych Główny Sztab Policji KGP stanowiące rezerwę kadrową obsady stanowiska kierowania. Funkcjonariusze rezerwy kadrowej uzupełniają etatową obsadę SK w trakcie długotrwałych zwolnień lekarskich, szkoleń zewnętrznych, urlopów, etc. Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego Policji wyjaśnił, że (...) *Pomimo zapewnienia rezerwy kadrowej zdarzają się nieliczne przypadki niezachowania czasu wolnego pomiędzy dyżurami (np. z powodu potrzeb osobistych funkcjonariuszy, zwolnień lekarskich).*

(dowód: akta kontroli str.151-156, 171, 175, 274-275, 444)

2.1.3. Karty opisu stanowiska pracy na stanowisku dyżurnego i zastępcy dyżurnego, zawierające zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności, zostały sporządzone zgodnie z § 4 ust. 1 Zarządzenia nr 1041.

(dowód: akta kontroli str. 146-149)

Do zadań dyżurnych na SK w Komendzie należała koordynacja działań Policji na terenie całego kraju, a w szczególności przyjmowanie informacji od dyżurnych komend wojewódzkich o: zdarzeniach kryminalnych najwyższej wagi, tj. przestępstwach typu zabójstwo (zbrodnie), pobicia ze skutkiem śmiertelnym itp., zdarzeniach z udziałem

funkcjonariuszy Policji i innych służb mundurowych lub z udziałem przedstawicieli dyplomacji. Dyżurni KGP oprócz nadzorowania przebiegu obsługi ww. zdarzeń sporządzają również dokumentację z nich dla kierownictwa KGP. Dyżurni w ramach swoich obowiązków współpracują m.in. ze: służbami ratunkowymi, Rządowym Centrum Bezpieczeństwa, Centralnym Biurem Śledczym Policji, Służbą Graniczną, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Krajowym Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej.

Obsługa SK posiada również informacje o zdarzeniach masowych, tj. przejazdach kibiców (np. między województwami), imprezach sportowych i kulturalnych podwyższonego ryzyka, zgromadzeniach, wiecach i protestach. Na podstawie tych informacji dyżurni SK KGP koordynują działania podległych jednostek, a w przypadkach nieprzewidywalnych podejmują decyzje dotyczące dyslokacji sił. W ramach zadań dyżurni koordynują działania dotyczące floty powietrznej będącej w dyspozycji KGP.

(dowód: akta kontroli, str. 151-156)

Ponadto dyżurni na SK KGP byli zobowiązani do prowadzenia w formie papierowej książki: telegramów przychodzących, przebiegu służby, wydawania broni, czasowego przechowywania broni, nadzoru nad bronią, poleceń dla służby dyżurnej, zeszyt kontroli broni, oraz dziennik wejść/wyjść osób nieposiadających uprawnienia stałego do przebywania na SK.

(dowód: akta kontroli str. 151-153)

2.1.4. Spośród 11 osób zatrudnionych na SK w Komendzie, jako etatowi dyżurni i zastępcy dyżurnych, dziewięciu ukończyło specjalistyczny kurs dla służby dyżurnej KGP, KWP, KSP w tym czterech ukończyło kurs specjalistyczny obsługi KSIP w zakresie zagadnień prewencyjnych. Przed objęciem stanowiska na SK wszyscy posiadali, co najmniej dwunastoletni staż pracy w Policji. Wszyscy posiadali wykształcenie wyższe, nikt nie posiadał udokumentowanej znajomości języka obcego.

(dowód: akta kontroli, str. 145, 151-156)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Analiza 15 grafików Wydziału Dyżurnych Głównego Sztabu Policji w KGP w wersji ostatecznej z okresu styczeń 2014 r. – marzec 2015 r. zatwierdzonych przez Naczelnika lub Radcę Wydziału Dyżurnych Głównego Sztabu Policji Komendy Głównej Policji w trakcie, której stwierdzono, że w 101 przypadkach nie zachowano wymaganego przepisami czasu wolnego pomiędzy służbami poszczególnych funkcjonariuszy. W 81 przypadkach dotyczyło to pełnienia służby, a w 20 przypadkach uczestniczenia w szkoleniach po służbie.

Zgodnie z §4 ust. 5 rozporządzenia w sprawie rozkładu czasu służby policjantów przy zmianowym 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 wolnego.

Naczelnik Wydziału Dyżurnych Głównego Sztabu Policji KGP wyjaśnił, że w każdym miesiącu służbę planuje się zgodnie z zasadami przyjętymi w rozporządzeniu dla wszystkich policjantów wydziału. Stwierdzone przypadki krótszych przerw pomiędzy służbami mają faktycznie miejsce, lecz wynikają one głównie z potrzeb osobistych policjantów realizujących zadania na SK KGP. Potrzeby te nie są wcześniej znane, tym samym nie mogą być uwzględniane w trakcie planowania służby. W każdym przypadku, policjant chcący mieć dzień wolny w dniu, w którym ma wyznaczoną służbę dokonuje zamiany z policjantem zwracając się pisemnie do bezpośredniego przełożonego z wnioskiem o zgodę. Z uwagi na losowy charakter tych przypadków zgoda taka jest najczęściej udzielana. Zamiana taka skutkuje odejściem od zasady dotyczącej zmianowego rozkładu czasu służby. Ponadto, kolejną przyczyną takiego postępowania jest konieczność zapewnienia ciągłości służby na stanowisku kierowania. W WD GSP KGP zapewniona jest odpowiednia rezerwa kadrowa i w przypadkach możliwej do przewidzenia absencji etatowej obsady SK zapewnia się zastępstwo. Przypadki odbywania szkoleń po służbie w ocenie przełożonych są mniej uciążliwe biorąc pod uwagę czas trwania szkolenia do czasu potrzebnego na przyjazd i powrót ze szkolenia. Znaczna część dyżurnych i zastępców dyżurnych mieszka

w miejscowościach oddalonych od Warszawy i ich czas dojazdu wynosi ok. 2 godzin a szkolenia przeważnie trwają od 1 do 3 godzin. Z uwagi na ciągłość funkcjonowania SK nie ma możliwości warsztatowych zorganizowania szkolenia jednocześnie dla wszystkich dyżurnych i zastępców dyżurnych.

(dowód: akta kontroli str. 151-156, 166-167, 174-182, 260-263)

2. W Książce Przebiegu Służby stwierdzono m.in.:

- osiem przypadków wpisania innych nazwisk funkcjonariuszy, od których przejmowano służbę;
- cztery przypadki zdawania służby za innego funkcjonariusza (dokonano wpisów o przekazaniu służby samemu sobie);
- dwa przypadki – wg SWD - zastępcy dyżurnych pełnili dwie służby pod rząd, co nie miało potwierdzenia w grafikach i logach;
- jeden przypadek zdania służby za innego funkcjonariusza po ok. 22 godzinach zalogowania w systemie;
- jeden przypadek pracy dyżurnego na nie swojej karcie do logowania.

(dowód: akta kontroli, str. 168-171)

Naczelnik Wydziału Dyżurnych Głównego Sztabu Policji KGP wyjaśnił, że (...) przyczyną powstania nieścisłości zapisów były m.in. awarie systemu Bezpiecznego Trybu Uwierzytelniania Użytkowników (BTUU) polegające na utrudnieniach związanych z logowaniem się użytkowników SWD do systemu lub certyfikatem na karcie dostępowej. (...) Odnosząc się do wpisów o przekazywaniu samemu sobie służby lub innemu dyżurnemu niż ten, który faktycznie przyjmował służbę, powstały one w wyniku lapsusu polegającego na korzystaniu z funkcji „kopiuj z poprzedniego rozpoczęcia służby”, „kopiuj z poprzedniego zdania służby”, następnie treść ich nie została zweryfikowana przez wykonującego tą czynność. (...) W każdej tej sytuacji błędy wynikały z wprowadzenia do SWD w sposób nieumyślny niewłaściwych zapisów. W przypadku ujawnienia tego typu błędów w ramach sprawowania bieżącego nadzoru sytuacja ta jest wyjaśniana, a osobie dokonującej takiego wpisu zwracana jest uwaga. Wszystkie te przypadki traktowane są jako drobne uchybienia, niewymagające wyciągania konsekwencji służbowych i pozostawia się je w tym stadium. Należy podkreślić, że stwierdzone przypadki wymagające wyjaśnienia, dotyczące logowań i dokonywania wpisów w KPS w SWD nie miały wpływu na właściwą realizację zadań służby dyżurnej KGP. Naczelnik wyjaśnił ponadto, że funkcjonalności SWD polegającej na narzuceniu ograniczeń w zakresie rozpoczęcia pracy w systemie uwzględniającej przewidziane wcześniej przerwy pomiędzy służbami, nie wprowadzono, gdyż ograniczyłoby ono mobilność jednostki Policji. Brak ograniczeń w tym zakresie ma szczególne znaczenie w sytuacjach alarmowych, np. w przypadku sytuacji kryzysowej, katastrofy o wielkich rozmiarach, gdzie wymagane jest podjęcia natychmiastowych i szybkich działań ze strony Policji przy wykorzystaniu maksymalnych sił i środków, zalogowanie się każdego użytkownika SWD do systemu, nawet jeśli zakończył on służbę w regulaminowym czasie pracy. Rozwiązanie, gdzie system „pilnowałby” logowania użytkowników do SWD uniemożliwiłoby niezwłoczne podejmowanie przez policjantów czynności służbowych mających na celu zapobieganie powstawaniu zagrożeń oraz zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego. Sytuacja taka w niektórych przypadkach nawet uniemożliwiłaby reagowanie na powstałe zagrożenia oraz opóźniałaby podejmowanie działań ratowniczych. To samo dotyczy sytuacji automatycznej weryfikacji zapisów w książce przebiegu służby w zakresie przyjęcia czy przekazania służby. Weryfikacja dotycząca obsady stanowiska kierowania KGP, jak również informacja o podejmowanych przez osobę czynnościach w czasie pełnienia służby odbywa się za pośrednictwem zainstalowanego na SK KGP monitoringu wizyjnego oraz sprawdzenia w SWD za pomocą raportu „Książka Przebiegu Służby [SWD-R-005]”.

(dowód: akta kontroli, str. 151-156, 174-177)

2.2. Warunki pełnienia służby dyżurnego na stanowisku kierowania w KGP

Opis stanu faktycznego

Stanowisko kierowania zlokalizowane było na ostatnim piętrze budynku głównego. Pomieszczenie stanowiska było przestronne, a rozmieszczenie mebli i urządzeń ergonomiczne. W pomieszczeniu tym oprócz stanowiska dyżurnego i zastępcy dyżurnego KGP, znajdowały się również wydzielone (oddzielone) stanowisko koordynatora Centralnego Biura Śledczego Policji oraz stanowisko do walki z cyberprzestępczością Biura Służby Kryminalnej. W dniu oględzin na SK pełnili służbę: jeden dyżurny i jeden zastępca dyżurnego.

Warunki lokalowe, sanitarno-higieniczne oraz wyposażenie SK w KGP zapewniały realizację przypisanych zadań i były zgodne z postanowieniami Zarządzenia nr 1173.

(dowód: akta kontroli str. 151-153, 444)

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

Opis stanu faktycznego

2.3.1. Wyposażenie SK Komendy w sprzęt teleinformatyczny i łączności spełniało wymagania określone w § 12 ust. 1 Zarządzenia nr 1173. Służba dyżurna KGP mogła korzystać m.in. z komputerów z dostępem do Internetu oraz komputerów ze specjalistycznymi aplikacjami (m.in. SWD). Ponadto zainstalowano dwa monitory wielkoformatowe, wykorzystywane do wyświetlania obrazu z komputerów PSTD i telewizji satelitarnej, dzięki której pozyskiwane są wiadomości z kanałów informacyjnych, trzy konsole dyspozytorskie, do których podłączonych jest dziewięć resortowych linii telefonicznych, jedna linia miejska oraz sześć linii radiowych, na których rozmowy przychodzące i wychodzące są rejestrowane.

W przypadku awarii urządzenia na SK dyżurni lub zastępcy dyżurnego mogli korzystać z zapasowego stanowiska również wyposażonego w komputery, łączność, drukarki i fax.

(dowód: akta kontroli str. 151-153, 157,444)

2.3.2. Policja nie dysponowała kompatybilnym z SWD systemem rejestrującym wszystkie połączenia telefoniczne. Rejestracja rozmów przychodzących na SK Komendy odbywała się za pomocą systemu składającego się m.in. z cyfrowego rejestratora rozmów NetCRR wraz z aplikacjami klienckimi znajdującymi się na SK oraz w Biurze Łączności i Informatyki KGP. System NetCRR jest systemem niezależnym i nie jest zintegrowany z SWD.

(dowód: akta kontroli str. 444-445)

Zakres funkcji SWD oraz sposób ich wykorzystania do łączności z podległymi jednostkami opisano w punkcie 1.3 niniejszego wystąpienia.

3. Obsługa zgłoszeń przez dyżurnych w KGP

Opis stanu faktycznego

Zgłoszenia na SK Komendy Głównej dokonywane mogły być jedynie za pośrednictwem miejskiego numeru telefonicznego³⁸. Zgłoszenia od obywateli nie były rejestrowane w KGP, lecz przekazywane do właściwej komendy wojewódzkiej, która przekazywała dyżurnemu KGP informację zwrotną o sposobie załatwienia sprawy. Dyżurny z KGP mógł utworzyć zdarzenie w SWD, ale patrol zawsze był dysponowany przez jednostkę, na terenie której doszło do zdarzenia. Tym samym w KGP nie odbywała się pełna obsługa zgłoszeń o zdarzeniach.

(dowód: akta kontroli str. 153)

Obsługa SK Komendy pełniła stały nadzór nad funkcjonowaniem stanowisk kierowania i służb dyżurnych w podległych jednostkach poprzez monitorowanie, przy pomocy SWD, bieżącej pracy tych stanowisk (np. podgląd listy patroli i ich statusu, czasu reakcji itp.), działania łączności telefonicznej, przyjmowania informacji od dyżurnych podległych KWP

³⁸ Zgłoszenia na nr 997 czy 112 są przekierowywane na SK Komendy Stołecznej.

o zdarzeniach kryminalnych najwyższej wagi, nadzorowania przebiegu imprez podwyższonego ryzyka (zgromadzenia, wiece, imprezy sportowe).

(dowód: akta kontroli str. 151-156)

Ustalone
nieprawidłowości

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

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 Kontroli³⁹, wnosi o:

- 1) zapewnienie działania funkcjonalności niezbędnych do prawidłowej obsługi zgłoszeń, w szczególności automatycznej rejestracji zgłoszeń oraz prawidłowej wizualizacji patroli;
- 2) zapewnienie rozwiązań organizacyjnych oraz wyposażenia pozwalających na zwiększenie wykorzystywania w służbie terminali mobilnych;
- 3) zapewnienie przeszkolenia specjalistycznego oraz szkoleń w zakresie wykorzystania sprzętu i systemów teleinformatycznych funkcjonariuszy Policji biorących udział w obsłudze zgłoszeń;
- 4) zapewnienie w KGP, jak również w ramach nadzoru w podległych jednostkach, przestrzegania przepisów dotyczących czasu wolnego pomiędzy służbami osób zatrudnionych na stanowiskach kierowania.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

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 14 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.

WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Mieczysław Łuczak

Warszawa, 04 września 2015 r.

³⁹ t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1096, dalej: *ustawa o NIK*.