



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Krakowie

LKR.410.004.05.2015  
P/15/078

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/078 – Reagowanie Policji na zgłoszenia obywateli
Okres objęty kontrolą	Lata 2013-2015 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Rafał Rossowski – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93763 z 25 lutego 2015 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Komisariat Policji V w Krakowie, 30-523 Kraków, ul. Zamoyskiego 20-22 ( <i>Komisariat</i> )
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Szczypiór – Komendant Komisariatu Policji V w Krakowie ( <i>Komendant</i> )

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna<sup>1</sup> W Komisariacie Policji V w Krakowie zapewniono obsługę zgłoszeń obywateli na wyodrębnionym Stanowisku Kierowania (SK), którą prowadzili wykwalifikowani policjanci. Stanowisko było wyposażone we wszystkie wymagane do obsługi zgłoszeń urządzenia.

W sześciu przypadkach stwierdzono jednak nieprawidłowości polegające na logowaniu do SWD kartą identyfikacyjną innego funkcjonariusza. Na zdarzenia te mogła mieć wpływ m.in. duża rotacja na stanowisku kierowania i związana z tym konieczność zapewnienia zastępstw. Wprawdzie zdarzenia te nie wpływały negatywnie na obsługę zgłoszeń, pozostawały jednak w sprzeczności z głównymi zasadami polityki bezpieczeństwa.

Ponadto kontrola wykazała, że część Mobilnych Terminali Noszonych (MTN), w które wyposażony był Komisariat, nie była czasowo pobierana do służby, a te które zostały pobrane - nie były w pełni wykorzystywane przez patrole. Powodowało to konieczność angażowania dyżurnych w obsługę zdarzeń prowadzonych przez służbę patrolowo-interwencyjną w przypadku dokonywania sprawdzeń.

Kontrola wykazała również niepełną funkcjonalność wykorzystywanego przez służby dyżurne Systemu Wspomagania Dowodzenia (SWD) oraz ograniczoną kompatybilność tego systemu z innymi urządzeniami i systemami.

Kontrola badanej grupy zgłoszeń nie wykazała przypadków nieuzasadnionej odmowy przyjęcia zgłoszenia lub nieadekwatnego zadysponowania sił. Wszystkie przyjęte zgłoszenia zostały obsłużone adekwatnie do potrzeb i możliwości Komisariatu. Zaznaczyć jednak należy, że znaczna liczba obsługiwanych przez Komisariat zgłoszeń były to zgłoszenia przyjęte i zadysponowane przez służbę dyżurną Komendy Miejskiej Policji w Krakowie (KMP). Spośród 39 badanych zdarzeń obsługiwanych przez Komisariat tylko dwa były zarejestrowane przez jego służby dyżurne.

Zastrzeżenia budzi rzeczywisty czas reakcji wynikający z porównania czasu, jaki upłynął od zakończenia przyjęcia zgłoszenia telefonicznie do czasu przybycia patrolu, z czasem

<sup>1</sup> 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.

zarejestrowanym w SWD. Badanie sposobu rejestracji zgłoszeń wykazało, że w sprawach wymagających interwencji Policji, od zakończenia rozmowy do zarejestrowania zdarzenia w SWD upływało 7-8 minut. W związku z powyższym w przypadku zbadanych dwóch zgłoszeń rzeczywisty czas obsługi zdarzenia wynosił ponad 25 minut i tym samym przekraczał czas zalecany przez Komendanta Głównego Policji<sup>2</sup>. Przyjęty w Komisariacie sposób działania powodował, że czas reakcji na zdarzenie ewidencjonowany w SWD, który jest jednym z mierników skuteczności działania Policji, nie odpowiadał czasowi rzeczywistemu.

Analizy średniego czasu reakcji na zdarzenia prowadzone w Komisariacie w latach 2013-2015 (do końca stycznia) wykazywały, iż czas ten uległ obniżeniu z 18 min i 19 s do 14 min i 17 s, jednak ich rzetelność budzi zastrzeżenia z uwagi na nieprawidłowy - w ocenie NIK – sposób rejestracji czasu przyjęcia zgłoszenia w SWD.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Przygotowanie jednostek Policji do przyjmowania i obsługi zgłoszeń o zdarzeniach**

Opis stanu faktycznego

Komisariat odpowiadał za ochronę bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymanie porządku i bezpieczeństwa publicznego na terenie części Miasta Krakowa obejmującym swoim zasięgiem trzy dzielnice tj. Dębniki, Łagiewniki – Borek Fałęcki, Podgórze z ok. 104 tys. mieszkańców<sup>3</sup> o łącznej powierzchni 7.205 ha, rozpiętości ok. 30 km oraz koryto Wisły na całej długości na terenie miasta.

W strukturze organizacyjnej komisariatu w Wydziale Prewencji wydzielono Zespół Dyżurnych podlegający zastępcy Komendanta do spraw Prewencji.

Do zadań Zespołu należało m.in.:

- przyjmowanie od obywateli i dokumentowanie wszelkich zgłoszeń/informacji o zdarzeniach, zagrożeniu bezpieczeństwa oraz zakłóceniach porządku publicznego i podejmowanie przedsięwzięć określonych w przepisach, stosownych do danych sytuacji,
- dowodzenie służbami patrolowymi i interwencyjnymi, grupami operacyjno-dochodzeniowymi, specjalistycznymi pełniącymi służbę w rejonie komisariatu oraz kierowanie ich na miejsce zdarzenia, ze zobowiązaniem do niezwłocznego przekazywania istotnych informacji,
- utrzymywanie łączności z patrolami mającymi służbę.

Komisariat nie przyjmował bezpośrednio zgłoszeń z numeru alarmowego 112 i 997. Zgłoszenia na te numery alarmowe obsługiwała służba dyżurna w KMP. Przykładowo 25 grudnia 2014 r. i 9 stycznia 2015 r. spośród 39, do obsługi których zadysponowano siły Komisariatu tylko dwa były zarejestrowane przez służby dyżurne Komisariatu.

(dowód: akta kontroli str. 6-13, 69-70, 135-136)

W latach 2012-2015 na pełną obsadę stanowiska kierowania zaplanowano po pięć etatów dyżurnych i zastępców dyżurnego, pełniących służbę dwuosobowo. W latach 2012-2014 do pełnej obsady brakowało jednego funkcjonariusza (2012 r. i 2014 r. dyżurnego, 2013 r. zastępcy dyżurnego). Zgodnie z grafikami w IV kwartale 2014 r. i styczniu 2015 r. do pracy na stanowisku kierowania zaplanowano 12-13 funkcjonariuszy<sup>4</sup>.

Według stanu na 28 lutego 2015 r. do pełnej obsady brakowało zarówno jednego dyżurnego jak i jednego zastępcy dyżurnego, jednocześnie etatowo zatrudnionych było łącznie 15 funkcjonariuszy: pięciu dyżurnych, dwóch p.o. dyżurnego, pięciu zastępców dyżurnego i trzech p.o. zastępcy dyżurnego.

<sup>2</sup> W Katalogach Mierników dla Komend Wojewódzkich Policji na rok 2013 i rok 2015 zatwierdzonych przez Komendanta Głównego Policji referencyjny średni czas reakcji na zdarzenie ustalono: 10 minut w terenie miejskim i 15 minut w terenie wiejskim.

<sup>3</sup> Liczba mieszkańców obejmuje osoby zameldowane i zgłoszone.

<sup>4</sup> W listopadzie grafik zawierał 12 nazwisk funkcjonariuszy. W pozostałych miesiącach na grafikach widniało 13 nazwisk.

Jak wyjaśnił Komendant, planując miesięczną obsadę Zespołu Dyżurnych uwzględniano: miesięczny wymiar czasu pracy, wymagany odpoczynek po służbie oraz absencje spowodowane np. urlopami czy długotrwałymi zwolnieniami lekarskimi. Powoduje to konieczność uzupełnienia grafiku o uwzględnienie w nim osób, które nie znajdują się etatowo w Zespole Dyżurnych, ale podczas ich nieobecności zastępują ich na stanowisku. Dlatego z uwagi na fakt, że te osoby nie są na stałe planowane do służby na tych stanowiskach mają po 1-2 służby w miesiącu, jako konieczność uzupełnienia dwuosobowej obsady dyżurki. Komendant wskazał również, że na przełomie 2014/2015 z dziesięciosobowej stałej obsady służby dyżurnej pięciu funkcjonariuszy zadeklarowało odejście ze służby. Dwoje odeszło na emeryturę z dniem 27 lutego 2015 r., pozostali przebywają na długotrwałych zwolnieniach lekarskich przed odejściem na emeryturę. *Sytuacja ta przerosła prognozę odejść ze służby na tych stanowiskach i wymusiła pilne uzupełnienie tej priorytetowej komórki.*

W latach 2013-2015 (do 28 lutego) obowiązków dyżurnego nie pełnili funkcjonariusze z innego pionu.

(dowód: akta kontroli str. 14-22, 141)

Obowiązki i kompetencje osób wykonujących zadania na stanowisku kierowania były określone w Kartach opisu stanowiska<sup>5</sup>. Pełniący służbę na stanowisku kierowania spełniali wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r.<sup>6</sup>. Dwóch dyżurnych ukończyło specjalistyczne szkolenie dla dyżurnych. Staż służby w policji przed wyznaczeniem do służby na stanowisku kierowania wynosił od 6 do 23 lat.

Jedna osoba (zastępca dyżurnego) posiadała udokumentowaną certyfikowaną znajomość języka angielskiego. W przypadku konieczności obsługi obcokrajowca, dyżurni mieli możliwość telefonicznego korzystania z usług tłumaczy przysięgłych.

(dowód: akta kontroli str. 19-22)

Zgodnie z Kartą opisu stanowiska pracy do obowiązków:

- dyżurnego należała m.in. analiza aktualnego stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz przyjmowanie i dokumentowanie informacji o podjętych działaniach policyjnych i ich wynikach oraz zmianach w stanie i rozmieszczeniu funkcjonariuszy Policji skierowanych do wykonywania zadań, utrzymywanie łączności z funkcjonariuszami Policji skierowanymi do wykonywania zadań oraz dyżurnymi jednostek sąsiednich i nadrzędnych Policji, nadzór nad ruchem osób wchodzących i wychodzących z komisariatu;
- zastępcy dyżurnego należała m.in. realizacja zadań w zakresie określonym przez dyżurnego, realizacja poleceń dyżurnego jednostki Policji wyższego stopnia czy kierowanie pracą obsady stanowiska kierowania, obsługa obywateli zgłaszających się do jednostki poprzez udzielanie stosownych informacji, kierowanie ich do określonych ogniw i funkcjonariuszy; w tym także zgłaszających się w ramach skarg i wniosków, kontrola i nadzór nad ruchem obywateli w jednostce, zwłaszcza osób zatrzymanych zwalnianych z komisariatu, przyjmowanie od obywateli i dokumentowanie wszelkich informacji (zgłoszeń) o zdarzeniach oraz zagrożeniu bezpieczeństwa lub zakłóceniu porządku publicznego i zapewnienie pełnego zakresu informacji, w tym zgłaszanych anonimowo a stosownie do możliwości ich rejestrowanie.

(dowód: akta kontroli str. 72-76)

Przed objęciem stanowiska dyżurnego lub zastępcy dyżurnego – jak wyjaśnił Komendant – nie są prowadzone badania kandydatów w zakresie posiadanych przez nich cech i predyspozycji. Wskazał również, że nie ma obowiązku prowadzenia takich badań, mimo to

<sup>5</sup> Karta opisu stanowiska pracy została wprowadzona zarządzeniem nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 50 ze zm.). Wzór karty stanowi załącznik do przedmiotowego zarządzenia.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakimi powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych oraz warunków ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe (Dz. U. Nr 123, poz. 857 ze zm.).

osoby, które są brane pod uwagę do pracy na tych stanowiskach są oceniane pod kątem doświadczenia oraz ich predyspozycji do wykonywania zadań na tych stanowiskach. W okresie objętym kontrolą dyżurni i ich zastępcy nie wykonywali innych zadań, wykraczających poza ich zakresy czynności.

(dowód: akta kontroli str.141)

W latach 2013 - 2015 w Komisariacie organizowano wewnętrzne szkolenia dla służby dyżurnej. Z racji charakteru pracy służby dyżurnej i konieczności utrzymania ciągłości pracy na stanowisku kierowania najczęściej - jak wyjaśnił Komendant - szkolenia polegały na przekazywaniu informacji pisemnych celem zapoznania się przez dyżurnych i ich zastępców. W taki sposób służba dyżurna była zapoznawana w tematyce m.in. interwencji z przemocą w rodzinie, procedury Niebieskiej Karty, rejestracji w KSIP, interwencji z przemocą obejmującą funkcjonariuszy policji, przepisów strefy Schengen, postępowania w przypadkach ujawnienia niebezpiecznych narzędzi, wydaleniu cudzoziemca, wpisywania zdarzeń do SWD, nieprawidłowości przy zatrzymaniach osób, zasad przyznawania i wydawania broni, wytycznych Prokuratury Generalnej w sprawie niehumanitarnego bądź poniżającego traktowania i inne na bieżąco.

(dowód: akta kontroli str. 143-144)

Dyżurni oraz ich zastępcy pełnili dyżury w wymiarze nie dłuższym niż 12 godzin na dobę. Grafiki dla służby dyżurnej zatwierdzał komendant lub jego zastępca.

Kontrola przekazania służby w dniach 24-26 grudnia 2014 r. oraz 8-10 stycznia 2015 r. wykazała, że żaden z funkcjonariuszy nie pełnił dyżuru dłużej niż jedną dwunastogodzinną zmianę.

(dowód: akta kontroli str. 77-87, 109-111)

W latach 2013-2015 (do 9 marca) w Komisariacie przeprowadzono jedno postępowanie wyjaśniające wobec dyżurnego dotyczące nieprzyjęcia zgłoszenia telefonicznego (przestępstwo uszkodzenia mienia). Skargę uznano za częściowo potwierdzoną w zakresie wprowadzenia w błąd przez dyżurnego. Jednak z uwagi na niestwierdzenie celowości w działaniu dyżurnego porzeczono na przeprowadzeniu z nim rozmowy instruktażowej.

W ww. okresie w Komisariacie nie prowadzono postępowań dyscyplinarnych wobec dyżurnych.

(dowód: akta kontroli str. 91-92)

Ustalone  
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przygotowania Komisariatu do przyjmowania i obsługi zgłoszeń o zdarzeniach.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Komisariat położony jest w pobliżu centrum Krakowa, co wiąże się m.in. z koniecznością obsługi zgłoszeń turystów zagranicznych, którą co do zasady wykonuje się z udziałem tłumacza przysięgłego.

Zdaniem NIK sprawniejszej obsłudze zgłoszeń cudzoziemców sprzyjałaby większa znajomość języków obcych przez przynajmniej część policjantów pełniących służbę na stanowisku kierowania. Większa komunikatywność w tym zakresie mogłaby wpłynąć korzystnie na szybkość i skuteczność zadysponowania sił Policji do zdarzeń z udziałem cudzoziemców, zwłaszcza w sytuacjach wymagających działań natychmiastowych.

## **2. Warunki pełnienia służby dyżurnego na stanowisku kierowania**

Warunki lokalowe oraz wyposażenie SK zapewniało Zespołowi Dyżurnych wypełnianie przypisanych im zadań. Meble na stanowisku kierowania były wysłużone, a ściany z widocznymi ubytkami tynku. Rozmieszczenie sprzętu, jak i umiejscowienie mebli nie było ergonomiczne.

W trakcie przeprowadzania niniejszej kontroli pomieszczenie stanowiska kierowania było w trakcie odświeżania.

Na SK wydzielono szklanymi ścianami część pomieszczenia, w której stała szafa pancerna z bronią. W części tej znajdowały się również szafy z dokumentacją pomocniczą oraz

z depozytami. Pomieszczenia: socjalne oraz sanitarno-higieniczne znajdowały się na zewnątrz stanowiska kierowania, w tej samej strefie zamkniętej.

(dowód: akta kontroli str. 93-95, 109)

Ustalone  
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zapewnienia warunków do pełnienia służby na stanowisku kierowania.

### **3. Wykorzystanie systemów teleinformatycznych i urządzeń przy przyjmowaniu, rejestrowaniu i obsłudze zgłoszeń o zdarzeniach**

Opis stanu  
faktycznego

Wyposażenie stanowiska kierowania Komisariatu było sprawne i zgodne z § 12 ust. 1 zarządzenia Nr 1173 KGP<sup>7</sup>. Dyżurny i zastępca mieli do dyspozycji dwa komputery z aplikacją SWD oraz modulem mapowym, radiotelefon, cztery telefony stacjonarne, w tym dwa z wyjściem „na miasto” i możliwością łączenia z telefonią komórkową.

Na stanowisku kierowania w formie papierowej dostępne były algorytmy postępowania dyżurnego na okoliczność różnego typu zgłoszeń.

(dowód: akta kontroli str. 93-95)

Podstawowymi środkami łączności pomiędzy dyżurnymi a patrolami były radiostacje, a alternatywnymi radiostacja analogowa oraz połączenia telefoniczne. Patrole mobilne, jako środek łączności wykorzystywały radiostacje (jeżeli radiowóz był w nią wyposażony) i/lub radiostację nasobną.

W KMP jak i w Komisariacie od 2002 r. funkcjonują dwa niezależne systemy łączności radiowej, tj. system łączności trunkingowej TETRA oraz łączności konwencjonalnej (pełni funkcję systemu zapasowego). W skład systemu TETRA wchodziła infrastruktura centralna zainstalowana w budynku KMP oraz trzy radioprzełmienniki EBTS zainstalowane w trzech różnych miejscach na terenie Krakowa posiadające systemy podtrzymania zasilania. Według z-cy Naczelnika Wydziału Wspomagania KMP takie rozwiązanie gwarantuje nieprzerwaną pracę systemu i nie skutkuje utratą łączności cyfrowej na podległym terenie.

(dowód: akta kontroli str. 145-146)

Połączenia telefoniczne, radiowe oraz faksowe rejestrowano za pomocą systemu „CORSAC-SQL”<sup>8</sup>. Archiwizacja nagrań dokonywana była automatycznie, a nagrania przechowywano na dysku urządzenia rejestrującego. Urządzenie nie było połączone z komputerem obsługującym aplikację SWD w zakresie rejestrowania nagrań w systemie.

(dowód: akta kontroli str. 135)

W trakcie oględzin ustalono, że:

- na obszarze odpowiedzialności Komisariatu służbę patrolową pełniły dwa patrole dwuosobowe w radiowozach; każdy był wyposażony w terminal MTN z wbudowanym GPS;
- na stanowisku kierowania moduł mapowy nie był aktywny (na żadnym z dwóch komputerów) i nie było możliwości jego uruchomienia, co powodowało brak możliwości lokalizowania patroli podczas pełnienia służby<sup>9</sup>.

W zakresie nieaktywnego modułu mapowego Komendant wyjaśnił, że każdy dyżurny i jego zastępca posiada uprawnienia do jego uruchomienia. By uruchomić moduł wymagane jest zalogowanie się na dodatkowej odpowiedzialności w systemie SWD o nazwie „Mapy”. Moduł mapowy nie załącza się automatycznie dla wybrania odpowiedzialności pracy „Dyżurny KPV”. Dyżurny błędnie wypowiedział się w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 96, 142)

<sup>7</sup> Zarządzenie Nr 1173 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie organizacji służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Policji (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 73) – dalej *zarządzenie Nr 1173*.

<sup>8</sup> Obowiązek rejestracji korespondencji telefonicznej i radiowej prowadzonej w Komisariacie wprowadzono decyzją nr 82/2011 z dnia 6 grudnia 2011 r. w sprawie użytkowania Systemu Rejestracji PC Corsac SQL (zmieniona decyzją nr 54/2014 z dnia 16 września 2014 r.).

<sup>9</sup> Tylko terminale z wbudowanym GPS pozwalają na zlokalizowanie miejsca pobytu patrolu.

Komisariat posiadał 25 MTN, z których dwa posiadały GPS i nie posiadał na wyposażeniu Mobilnych Terminali Przewoźnych. Do każdego z MTN przypisano od pięciu do ośmiu użytkowników

Analiza wykorzystania MTN przez służby patrolowe Komisariatu, sporządzona na podstawie danych dotyczących logowań terminali do SWD<sup>10</sup>, wykazała, że:

- dwa terminale z GPS były regularnie wykorzystywane w służbie patrolowej (każdy z nich był używany przynajmniej raz w ciągu doby, a w 14 na 19 przypadków dwa razy w ciągu doby);
- w ciągu doby służbę patrolową pełniło od czterech do 24 patroli, które pobierały do służby od 17% do 94% MTN, pomimo że na stanie komisariatu sprawnych terminali było zawsze więcej niż pełnionych patroli.

Przykładowo: 21 października 2014 r., 26 grudnia 2014 r. i 17 stycznia 2015 r. do służby patrolowej nie pobrano żadnego z dostępnych 22 terminali bez GPS, pomimo iż liczba patroli w tych dniach wynosiła od 1 do 5. W pozostałych dniach ilość niepobieranych do służby terminali wahała się od 48% do 96%.

(dowód: akta kontroli str. 23-24)

KMP przeprowadzała analizy wykorzystania terminali<sup>11</sup>, które wykazały m.in., że w Komisariacie w styczniu 2015 r. na 679 sprawdzeń<sup>12</sup> 307 dokonano za pomocą MTN, co stanowiło 45,2% i w lutym 2015 r. na 899 sprawdzeń 346 dokonano za pomocą MTN, co stanowiło 38,5%<sup>13</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 25-65)

Komendant wyjaśnił, że: (...) terminale rozdysponowane są pomiędzy służbami prewencji oraz kryminalnymi. Niski stosunek patroli wyposażonych w MTN do liczby wystawionych patroli wynika z faktu, że terminale są przypisane różnym użytkownikom (nawet ośmiu), którzy często pracują w trybie zmianowym i nie zawsze na tej samej zmianie oraz nie jako ten sam patrol. W takiej sytuacji w systemie SWD urządzenie może być przypisane tylko jednemu z użytkowników (system nie dopuszcza aby patrol, który pracuje w godz. np. 14-22 mógł rozpocząć służbę z terminalem jeżeli służba innego użytkownika, który użytkuje terminal w godz. 8-16 i służby zazębiają się). Fakt ten powoduje, że praktycznie każdego dnia generowane są patrole, które z ww. powodu nie mogą mieć przypisanego urządzenia. Dlatego pomimo sprawnych terminali znajdujących się w komisariacie część patroli nie pobiera ich do służby. Ponadto każdy terminal znajduje się na stanie jednego funkcjonariusza. Często zdarza się, że sprawdzenia za pomocą MTN trwają długo lub terminal zawiesza się, dlatego policjanci wolą dokonać sprawdzenia w zespole informatyki lub u z-cy dyżurnego komisariatu. Najnowsza analiza za miesiąc marzec 2015 roku wykazuje, że ilość sprawdzeń za pomocą MTN wynosiła dla naszej jednostki 43,09%. Ilość sprawdzeń za pomocą terminali uzależniona jest od ich sprawnego rozdysponowania pomiędzy użytkownikami oraz sprawności dokonywanych sprawdzeń. Ww. okoliczności nie pozwalają na to aby każdy patrol był wyposażony w terminal, a co za tym idzie jeżeli patrol nie posiada terminalu musi dokonać sprawdzenia poprzez zespół informatyczny lub zespół dyżurnych. Sprawdzenia są dokonywane poprzez łączność radiową. Jeżeli sprawdzenia odbywają się przez zespół dyżurnych sprawdzenia dokonuje zastępca dyżurnego. Ogólnie przyjętą zasadą obowiązującą na terenie KMP w Krakowie jest sprawdzenie osób objętych interwencją u dyżurnych komisariatów właściwych dla miejsca podjętych interwencji (w przypadku braku funkcjonowania zespołu informatyki).

(dowód: akta kontroli str.142)

Na stanowisku kierowania w formie papierowej m.in. prowadzono:

- książkę dyspozytora (rejestracja wykorzystania sprzętu transportowego);
- rejestr interwencji (odnotowywane są zgłoszenia w przypadku awarii SWD);
- książkę kontroli osób zatrzymanych.

(dowód: akta kontroli str. 93-95)

<sup>10</sup> Do analizy wybrano 19 losowo wybranych dni w okresie IV kwartału 2014 r. i stycznia 2015 r.

<sup>11</sup> Miesięczne analizy za okres od września 2014 r. do marca 2015 r.

<sup>12</sup> Logowań do Krajowego Systemu Informacji Policyniej.

<sup>13</sup> Wrzesień 2014 r. – 15,6% wszystkich sprawdzeń, październik 2014 r. – 12,6%, listopad 2014 r. – 17,7%, grudzień 2014 r. – 24%.

W Komisariacie zgłoszenia rejestrowano w SWD, a w przypadku jego awarii w formie papierowej w rejestrze zgłoszonych i wykonanych interwencji. Po usunięciu awarii dane z dokumentacji papierowej powinny być przeniesione do SWD. Dane zawarte w użytkowanych systemach teleinformatycznych nie są powielane w formie papierowej.

(dowód: akta kontroli str. 147-154)

19 marca 2015 r. na terenie części Krakowa nie działał system łączności, co było spowodowane uszkodzeniem światłowodu. W związku z tym m.in. Komisariat nie miał dostępu do sieci wewnętrznej Policji, jak i z zewnętrznych baz danych. Funkcjonariusze w tym dniu korzystali z papierowego rejestru przebiegu służby, a po usunięciu awarii uzupełniono dane w SWD. Dyżurni wskazali, że w tym czasie nie korzystali z trybu autonomicznego w jaki jest wyposażony SWD.

(dowód: akta kontroli str. 142, 147-154)

Jak wyjaśnił Komendant - awaria ta dotyczyła tylko kilku jednostek na terenie miasta i nie objęła systemu łączności radiowej, ponieważ nie jest on oparty o dostęp do Internetu lub połączenie telefoniczne. Łączność pomiędzy dyżurnym a patrolami lub dyżurnym KMP była możliwa poprzez radiostację. Awaria spowodowała, że *nie było możliwe dokonywanie sprawdzeń przez dyżurnego naszego komisariatu, ale patrole mogły dokonywać sprawdzeń za pomocą terminali MTN (gdyż łączyły się one z serwerami gdzie nie było awarii) lub w razie potrzeby u dyżurnych innych jednostek. Kontakt obywatela za pomocą telefonu nie był możliwy. Podczas awarii dyżurny i jego zastępca od odprawiających funkcjonariuszy do służby otrzymali wykaz składów. Awaria została usunięta w kolejnym dniu. Niewątpliwie miała ona wpływ na pracę całego komisariatu.*

(dowód: akta kontroli str. 142)

W Komisariacie stwierdzono<sup>14</sup> sześć przypadków pracy dyżurnych na kartach do logowania należących do innych dyżurnych, w tym zdawania przez nich służby. Przykładowo: 7 października dyżurny zalogowany był od 19.16 do 11.54 następnego dnia (jeden dyżurny zdał służbę za innego dyżurnego), 11 października dyżurny był zalogowany od 8.32 do 7.18 dnia następnego (dyżurny pełnił służbę będąc zalogowanym na karcie poprzednika), 14 listopada dyżurny zdał służbę (za poprzednika) i zarazem przyjął ją oraz 6 grudnia dyżurny pełnił służbę zalogowany na karcie poprzednika.

(dowód: akta kontroli str. 83, 147-154)

Jak wyjaśnił Komendant, z powodu dużej rotacji personalnej na stanowisku dyżurnego i zastępcy dyżurnego nie ma możliwości ustalenia powodów takiego działania. System pozwala na takie działania, nie weryfikując długości zalogowania karty użytkownika.

Komendant wyjaśnił również, że (...) *służba na stanowiskach Zespołu Dyżurnych planowana jest głównie w oparciu o funkcjonariuszy będących etatowo na tych stanowiskach. W przypadku zaistnienia konieczności uzupełnienia obsady dyżurki o osoby z innych komórek niż Zespół Dyżurnych brane jest pod uwagę doświadczenie czy predyspozycje do wykonywania zadań na tych stanowiskach. Często takie zastępstwa są powstałe na skutek nagłych zmian np. choroby. Z przyczyn technicznych nie każdy funkcjonariusz posiada uprawnienia do wszystkich zakresów pracy w systemach SWD lub KSIP. W związku z tym, zdarzały się sporadyczne przypadki użyczenia kart posiadających dostęp między funkcjonariuszami pełniących służbę na stanowisku kierowania. Było to konieczne dla prawidłowego wykonywania zadań na zajmowanym w zastępstwie stanowisku oraz związane z nieprzewidywalną sytuacją kadrową. W chwili obecnej każdy z dyżurnych oraz ich zastępcy posiadają karty do logowania się w systemach SWD, KSIP.*

*W przypadku zbliżającego się końca ważności karty użytkownikowi pojawia się komunikat za ile dni kończy mu się ważność karty. Taka karta zostaje przesłana do Wydziału Informatyki KWP w Krakowie celem recertyfikacji. Sama recertyfikacja nie trwa długo, z reguły karta jest do odbioru drugiego dnia po dostarczeniu karty do KWP (czasami w tym samym dniu). Jednak należy zaznaczyć, że kartę należy odebrać w Zespole ds. Organizacji Służby co w przypadku pracy zmianowej może powodować opóźnienia w odbiorze, a co za tym idzie opóźnieniu w zalogowaniu za pomocą swojej karty. Wyrabianie nowych kart dla osób nieposiadających kart wymaga zwrócenia się w wnioskiem o wydanie karty do KWP*

<sup>14</sup> Badaniem objęto wydruki z Książki Przebiegu Służby za okres od 1 października 2014 r. do 1 lutego 2015 r.



w Krakowie. Czas wydania kart trwa nawet do dwóch tygodni. Rozwiązaniem ww. problemów byłoby posiadanie przez kierownictwo komisariatu kart „na okaziciela”, które w sytuacjach awaryjnych przekazywano by funkcjonariuszom za pisemnym potwierdzeniem. W przypadku uszkodzenia karty jest ona wysyłana jest do Wydziału Informatyki KWP celem wymiany.

(dowód: akta kontroli str. 143, 147-154)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W Komisariacie nie w pełni wykorzystywane były Mobilne Terminale Noszone, gdyż do służby pobierało je ok. 80% patroli, mimo iż stan ilościowy zapewniał możliwość ich większego wykorzystania. Stosunek liczby patroli, które pobierały do służby MTN do liczby sprawnych MTN wyniósł w styczniu 2015 r. 46% i lutym 2015 r. 50%, co wskazuje, że odpowiednio 54% i 50 % (tj. 11 i 12 szt.) było niewykorzystywanych w służbie.

Ponadto średnia liczba dokonanych sprawdzeń przypadająca na jeden terminal (użyty w służbie) wynosiła w styczniu 2015 r. – 0,99 a w lutym 2015 r. – 0,91.

(dowód: akta kontroli str. 25-65)

Zgodnie z decyzją Nr 125 Komendanta Głównego Policji z 5 kwietnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania Krajowego Systemu Informacyjnego Policji terminale MTN i MTP stanowią stanowiska dostępowe do systemów teleinformatycznych KSIP, wykorzystywane do przetwarzania informacji przez aplikację Patrol. Niewykorzystywanie terminali w bieżącej służbie powoduje konieczność angażowania dyżurnych i ich zastępców w obsługę zdarzeń prowadzonych przez służbę patrolowo-interwencyjną, która mogłaby być prowadzona bezpośrednio za pomocą terminali.

Jak wyjaśnił Komendant, niski stosunek patroli wyposażonych w MTN do liczby wystawionych patroli wynika z faktu, że terminale są przypisane różnym użytkownikom (nawet ośmiu) a system nie dopuszcza, aby patrol, który pracuje w godz. np. 14-22 mógł rozpocząć służbę z terminalem, jeżeli służba innego użytkownika, który użytkuje terminal w godz. 8-16. Powyższe powoduje, że każdego dnia generowane są patrole, które z ww. powodu nie mogą mieć przypisanego urządzenia. Dlatego pomimo sprawnych terminali znajdujących się w komisariacie część patroli nie pobiera ich do służby. Często zdarza się, że sprawdzenia za pomocą MTN trwają długo lub terminal zawiesza się, dlatego policjanci wolą dokonać sprawdzenia w zespole informatyki lub u zastępcy dyżurnego komisariatu.

(dowód: akta kontroli str. 142)

2. W Komisariacie stwierdzono sześć przypadków pracy w SWD dyżurnych na nie swoich uprawnieniach.

(dowód: akta kontroli str. 83,147-154)

Komendant wyjaśnił m.in., że system pozwala na takie działania, nie weryfikując długości zalogowania karty użytkownika.

(dowód: akta kontroli str. 143)

Zgodnie z postanowieniami § 10 ust. 1 zarządzenia Nr 5 Komendanta Głównego Policji w sprawie uwierzytelniania użytkowników systemów teleinformatycznych Policji przeznaczonych do przetwarzania informacji<sup>15</sup> użytkownik jest obowiązany m.in. do użytkowania i przechowywania kart mikroprocesorowych w sposób uniemożliwiający wykorzystanie przez osobę nieuprawnioną oraz nieujawniania kodu PIN.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na niepełną funkcjonalność wykorzystywanego przez służby dyżurne SWD oraz ograniczoną kompatybilność tego systemu z innymi urządzeniami i systemami wykorzystywanymi przez Komisariat. Dotyczy to w szczególności:

- a) braku połączenia Systemu z urządzeniem nagrywającym rozmowy telefoniczne,

<sup>15</sup> Dz. Urz. KGP z 2014 r., poz. 9

- b) trudności w korzystaniu z modułu mapowego,
  - c) przypisania konkretnych funkcjonariuszy do MTN, co powodowało, że mimo posiadania sprawnych terminali nie mogli z nich korzystać inni (nieprzypisani) funkcjonariusze.
- Okoliczności te zdaniem NIK ograniczają możliwość pełnego wykorzystania sił i zasobów Komisariatu do obsługi zdarzeń zgłaszanych przez obywateli.

#### **4. Sprawność obsługi zgłoszeń przez Policję pod względem czasu i adekwatności działania do zaistniałych zdarzeń**

W latach 2013 - 2014 funkcjonariusze Komisariatu podjęli ogółem 28.725 interwencji, w tym w 2013 r. 13.476 i w 2014 r. 15.249 w 2015 r. Interwencji zleconych (m.in. liczonych do czasu reakcji) było odpowiednio 11.912 i 12.220.

Ze względów technicznych nie było możliwości ich wygenerowania raportów dotyczących ilości zdarzeń wprowadzonych do SWD w latach 2013 i 2014.

(dowód: akta kontroli str. 119-134, 147)

Połączenia telefoniczne<sup>16</sup> były odbierane na stanowisku kierowania przez dyżurnego lub jego zastępcę, którzy dokonywali kwalifikacji zdarzenia oraz wprowadzali je do ww. systemu. Interwencje obsługiwały patrole będące w dyspozycji dyżurnego KMP lub za jego zgodą patrole własne Komisariatu.

(dowód: akta kontroli str. 135-136)

Komisariat regularnie otrzymuje wsparcie sił przydzielonych m.in. z: Oddziałów Prewencji Policji w Krakowie, Referatu Wywiadowczo-Patrolowego Wydziału Sztab Policji KMP oraz Ognia Przewodników Psów Służbowych. O przydziale tych sił decyduje Wydział Prewencji KMP na podstawie analizy bezpieczeństwa oraz występujących zagrożeń. Terminarz przydzielenia sił przesyłany jest do komisariatu dwa razy w miesiącu i jest na bieżąco modyfikowany. W przypadku np. powzięcia informacji o planowanych zagrożeniach komisariat również występuje się do Wydziału Prewencji KMP o zadysponowanie sił na konkretny dzień i godzinę.

(dowód: akta kontroli str. 88-90)

W Komisariacie średni czas reakcji zarejestrowany w SWD w 2013 r. wyniósł 18 minut 19 sekund (11.873 interwencje podlegające raportowaniu), a w 2014 r. 15 minut 21 sekund (11.670 interwencji). Średni czas reakcji w styczniu 2015 r. wyniósł odpowiednio 14 minut 17 sekund (797 interwencji).

(dowód: akta kontroli, str. 66-68)

Analiza rozmów telefonicznych (przychodzących) zarejestrowanych w Komisariacie 25 grudnia 2014 r. i 9 stycznia 2015 r. wykazała, że na łącznie zarejestrowane 232 rozmowy, trzy były zgłoszeniami wymagającymi interwencji Policji. Czas od zakończenia rozmowy do zarejestrowania zdarzenia w SWD wynosił 7 - 8 minut.

W jednym z badanych przypadków nie zadysponowano patrolu z powodu braku konieczności, natomiast w pozostałych przypadkach czas liczony od zarejestrowania zgłoszenia w systemie do czasu zarejestrowania przybycia patrolu na miejsce zdarzenia wynosił po 19 minut. Czas reakcji zarejestrowany w systemie był o 7-8 minut krótszy od rzeczywistego czasu, jaki upłynął od momentu zakończenia rozmowy ze zgłaszającym.

(dowód: akta kontroli str. 66-71, 147-154)

Komendant wskazał, że za obsługę interwencji i przydzielanie ich patrolom odpowiada Dyspozytor KMP. Ponadto (...) dyżurni poza przyjmowaniem zgłoszeń telefonicznych mają szereg innych obowiązków jak np. odbieranie zdawanej przez policjantów dokumentacji, obsługa petentów, wydawanie broni. Czas wpisania zdarzenia do SWD może mieć różne powody. Poza wymienionymi można wziąć również pod uwagę konieczność skonsultowania czy dane zgłoszenie podlega interwencji i w jakim zakresie. W przypadku, gdy zgłoszenie jest zakwalifikowane, jako interwencja pilna dyżurni w pierwszej kolejności telefonicznie kontaktują się z Dyspozytorem KMP oraz kierują na miejsce patrole informując

<sup>16</sup> Połączenia przychodzące na miejski numer Komisariatu.

*ich o szczegółach zdarzenia, a dopiero później wpisują zdarzenie do systemu. Taka kolejność czynności jest logiczna i powoduje szybszą i sprawniejszą obsługę zdarzeń.*

NIK nie kwestionuje, iż jak najszybsze zadysponowanie sił dla obsługi zdarzenia powinno być priorytetem działania dyżurnego, jednak przyjęty w Komisariacie sposób rejestrowania zdarzenia w SWD pozostaje w sprzeczności z wytycznymi zawartymi w Katalogu Mierników dla Komend Wojewódzkich<sup>17</sup> i powoduje rozbieżność pomiędzy czasem rzeczywistym a ewidencjonowanym. Dane o czasie reakcji pochodzące z SWD są tym samym niezetelne.

W Komisariacie nie prowadzono rejestru osób wchodzących na teren komisariatu. Osoby, które przychodzą do komisariatu po rozmowie z dyżurnym, jeżeli istnieje konieczność wejścia na teren komisariatu zostają wpuszczone do poczekalni, gdzie oczekują na funkcjonariusza, do którego przyszli. Na terenie Komisariatu petenci poruszali się w obecności funkcjonariusza.

(dowód: akta kontroli str. 142-143)

W latach 2013 - 2015 (I kwartał) jednostki wyższego szczebla nie przeprowadzały kontroli dotyczących służby dyżurnej w Komisariacie, jednakże przeprowadzono 78 kontroli służby dyżurnej w ramach tzw. patroli oficerskich sprawdzając głównie poprawność pełnienia służby w Komisariacie. Kontrole dotyczyły ponadto: poprawności przechowywania broni, sposobu dokumentowania zatrzymanych osób, terminowości i prawidłowości rejestracji w bazie KSIP czy prawidłowości umundurowania pełniących służbę dyżurną. W powyższych zakresach nieprawidłowości nie stwierdzono.

W Komisariacie, oprócz książki kontroli z patrolami oficerskimi, prowadzono książkę nadzoru nad służbą. W okresie od 6 listopada 2014 r. do końca I kwartału 2015 r. widniało w niej 355 wpisów dotyczących kontroli doraźnych patroli, załóg m.in. w trakcie przeprowadzania zadań służbowych w terenie oraz poprawności i rzetelności prowadzenia notatników służbowych. Nie stwierdzono wpisów dokonanych przez służby z jednostek wyższego szczebla.

(dowód: akta kontroli str. 135)

W latach 2013-2015 (styczeń) do Komisariatu wpłynęło łącznie 69 skarg i wniosków. We własnym zakresie rozpatrzono łącznie 66 skarg<sup>18</sup>, z czego 60 zostało niepotwierdzonych. Żadna z sześciu potwierdzonych skarg nie dotyczyła opieszałości i nieprofesjonalnego działania służby dyżurnej.

(dowód: akta kontroli str. 91-92, 135-136)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Badanie sposobu rejestracji zgłoszeń wykazało, że w sprawach wymagających interwencji Policji czas reakcji na zdarzenie nie był zgodny ze stanem faktycznym. W badanych przypadkach różnice między czasem zaewidencjonowanym (w SWD), a faktycznym wynosiły od 7 do 8 minut. Wynikało to przede wszystkim z opóźnienia we wprowadzaniu danych z obsługi zdarzenia 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<sup>19</sup>. Ten sposób działania powodował, że czas reakcji na zdarzenie ewidencjonowany w SWD, który jest jednym z mierników skuteczności działania Policji – nie odpowiadał czasowi rzeczywistemu.

(dowód: akta kontroli str. 71, 147-154)

Jako główne przyczyny różnic pomiędzy rzeczywistym czasem reakcji na zdarzenie a czasem ewidencjonowanym w SDW Komendant wskazał: konieczność uzgodnienia z Dyspozytorem KMP działania i w pierwszej kolejności skierowania na miejsce patrolu.

<sup>17</sup> W Katalogu Mierników dla Komend Wojewódzkich (Stołecznej) Policji na rok 2013, 2014 r. i 2015 r. w sposobie obliczania miernika nr 3 „Czas reakcji na zdarzenie” wyjaśniono, że: *czas reakcji – czas liczony od momentu przyjęcia informacji o zdarzeniu do chwili przybycia na miejsce; moment przyjęcia informacji o zdarzeniu – moment zakończenia rozmowy z osobą przekazującą informację o zdarzeniu.*

<sup>18</sup> Trzy skargi przekazano zgodnie z właściwością.

<sup>19</sup> W Katalogu Mierników Dla Komend Wojewódzkich (Stołecznej) Policji na rok 2013 r. w sposobie obliczania miernika nr 3 „Czas reakcji na zdarzenie” wyjaśniono, że: *czas reakcji – czas liczony od momentu przyjęcia informacji o zdarzeniu do chwili przybycia na miejsce; moment przyjęcia informacji o zdarzeniu – moment zakończenia rozmowy z osobą przekazującą informację o zdarzeniu.*

W drugiej kolejności zgłoszenia wpisywane są do systemu. Taka kolejność czynności jest logiczna i powoduje szybszą i sprawniejszą obsługę zdarzeń.

(dowód: akta kontroli str. 143)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Z prowadzonych w Komisariacie analiz średniego czasu reakcji na zdarzenia wynika, iż w latach 2013-2015 (do końca stycznia) czas ten uległ obniżeniu z 18 min i 19 s do 14 min i 17 s, jednak rzetelność tych analiz budzi zastrzeżenia z uwagi na nieprawidłowy – w ocenie NIK – sposób rejestracji czasu przyjęcia zgłoszenia w SWD. W badanych dwóch sprawach stwierdzono, że rzeczywisty czas reakcji (liczony od momentu zakończenia rozmowy) wynosił ponad 25 minut. Zdaniem Izby należy podjąć działania zmierzające do wyeliminowania przypadków ponad dwudziestominutowego oczekiwania na pomoc, zwłaszcza w sytuacjach, które mogą zagrażać życiu i zdrowiu zgłaszających i ich bliskich (np. w przypadku groźby karalnej).

#### IV. Uwagi i 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 Kontroli<sup>20</sup>, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu zwiększenia stopnia wykorzystania będących w dyspozycji Komisariatu terminali mobilnych w bieżącej pracy patrolowo-interwencyjnej.
2. Zapewnienie przestrzegania przez podległych funkcjonariuszy polityk bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych Policji w zakresie logowań.
3. Zapewnienie bieżącej rejestracji zgłoszenia w SWD umożliwiającej ewidencjonowanie rzeczywistego czasu reakcji na zgłoszenie.

#### 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 Krakowie.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

Kraków, 25 maja 2015 r.

Kontroler

Rafał Rossowski  
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Krakowie

Dyrektor  
Jolanta Stawska

<sup>20</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.