



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Mieczysław Łuczak

KPB.410.003.01.2015
P/15/043

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/043 – Wykonywanie zadań przez dzielnicowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Maciej Lenarcik, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 97712 z dnia 22.09.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Mariusz Mijewski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 97715 z dnia 5.10.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 4-5)
Jednostka kontrolowana	Komenda Główna Policji, ul. Puławska 148/150, 02-624 Warszawa (zwana dalej także: Komendą lub KGP)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Insp. Zbigniew Maj, Komendant Główny Policji (w okresie objętym kontrolą funkcję tę pełnili: gen. insp. Marek Działoszyński oraz, od dnia 12 lutego 2015 r., gen. insp. Krzysztof Gajewski) (dowód: akta kontroli str. 1118)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą², ramy organizacyjne służby dzielnicowych określone były przede wszystkim w wydanych przez Komendanta Głównego Policji (zwanego dalej także: Komendantem) wewnętrznych aktach prawnych³. Komendant prowadził wielopłaszczyznowe działania mające na celu identyfikowanie ograniczeń i trudności w realizacji zadań dzielnicowych oraz działał na rzecz usprawnienia organizacji ich służby. Stwierdzono natomiast, że wdrożony przez Komendanta system nadzoru nad dzielnicowymi był obciążony istotnymi wadami, ograniczającymi możliwość skutecznego oddziaływania przez Kierownictwo Policji w celu optymalnego wykorzystania tej blisko 8 tys. grupy funkcjonariuszy.

W obowiązujących w kontrolowanym okresie dokumentach strategicznych Policji⁴, zadania dzielnicowych zostały uwzględnione tylko w ramach ogólnej kategorii dotyczącej zwiększenia liczby policjantów pełniących służbę zewnętrzną.

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

² Kontrolą objęto okres od dn. 1 stycznia 2013 r. do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 10 grudnia 2015 r.

³ Najważniejszym z nich jest Zarządzenie nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 czerwca 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 38).

⁴ Priorytety Komendanta Głównego Policji na lata 2013 – 2015.

Nie odniesiono się natomiast do innych, kluczowych i specyficznych zadań tej grupy funkcjonariuszy związanych z odpowiedzialnością za przydzielone rejony służbowe, dotyczących w szczególności profilaktyki społecznej, współpracy ze społecznościami lokalnymi, inicjowania działań na rzecz podnoszenia poziomu bezpieczeństwa. Wybrane zadania dzielnicowych były wykazywane w innych opracowaniach⁵, natomiast w żadnym z tych dokumentów nie określono mierników dedykowanych do oceny jakości działań tej dużej grupy funkcjonariuszy.

Brak systemu mierników spowodował, że prowadzony przez Komendanta Głównego Policji bieżący monitoring służby dzielnicowych miał ograniczony zakres i nie pozwalał na realną weryfikację sposobu wykonywania przez nich zadań, w tym ich jakości i skuteczności. Weryfikację tę pozostawiono kierownikom jednostek organizacyjnych Policji niższego rzędu. Powyższe stwarzało ryzyko niedysponowania przez Komendanta pełną wiedzą na temat faktycznego funkcjonowania dzielnicowych, a tym samym niepodejmowania przez Kierownictwo Policji adekwatnych, kompleksowych działań naprawczych w stosunku do różnego rodzaju problemów występujących w obszarze organizacji służby dzielnicowych.

W tym świetle NIK odnotowała jednak, że Komendant Główny Policji rozpoczął działania w zakresie poprawy organizacji służby dzielnicowych. Dotyczyły one w szczególności przeprowadzenia ogólnopolskiej debaty wewnątrz Policji poświęconej tej grupie funkcjonariuszy i wykorzystania jej wyników do zainicjowania prac nad modyfikacją ram prawnych działania dzielnicowych. Na uwagę zasługuje zwłaszcza kierunek proponowanych zmian zmierzający do wprowadzenia rozwiązań ułatwiających sprawowanie nadzoru przez przełożonych i ograniczenie zadań dodatkowych dzielnicowych, w tym wyłączenie możliwości prowadzenia postępowań przygotowawczych. NIK pozytywnie ocenia wysiłki podjęte przez Komendanta na rzecz zmiany zarządzenia dotyczącego dzielnicowych, choć odnotowuje, że prace nad tą zmianą trwają już ponad dwa lata. Innym, istotnym obszarem aktywności Komendanta w ww. zakresie było wzmocnienie narzędzi służących usprawnieniu kontaktu dzielnicowego ze społeczeństwem, w tym wprowadzenie standardu dotyczącego wyposażenia tych funkcjonariuszy w telefony komórkowe i zapewnienia im dostępu do Internetu. Przy tym NIK zauważa, że choć pierwszy z ww. elementów został niemal w pełni wdrożony, to w dalszym ciągu blisko połowa komórek organizacyjnych dzielnicowych nie ma zapewnionego dostępu do Internetu. Jednocześnie NIK dostrzega, że Komendant nie podjął, w kontrolowanym okresie działań na rzecz zapewnienia, postulowanej w ramach ww. debaty, ścieżki awansu poziomu umożliwiającej rozwój zawodowy i finansowy w służbie dzielnicowych.

Komendant Główny Policji zainicjował również działania dotyczące doskonalenia zawodowego dzielnicowych. NIK pozytywnie ocenia ten proces. Rozwijanie szkolenia specjalistycznego może w przyszłości przyczynić się do podniesienia poziomu przygotowania zawodowego dzielnicowych, zwłaszcza w zakresie kreowania przedsięwzięć prewencyjnych w rejonie służbowym we współpracy z instytucjami i społecznościami lokalnymi. NIK dostrzegła również pozytywny wpływ Komendanta na zwiększenie kompetencji zawodowych dzielnicowych, poprzez coroczną organizację zawodów „Dzielnicowy Roku”. Analiza wyników osiąganych w zawodach oraz rozpowszechnianie wniosków płynących z tej analizy była przez Policję wykorzystywana w procesie dalszego lokalnego doskonalenia zawodowego dzielnicowych.

⁵ Np. w zatwierdzonej w kwietniu 2015 r. przez Komendanta Głównego Policji *Koncepcji działań profilaktycznych Policji na lata 2015-2018*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena efektywności realizacji zadań służbowych przez dzielnicowych w skali kraju

1.1. Strategiczne ramy odniesienia w zakresie funkcjonowania dzielnicowych

1. Podstawowe rozwiązania dotyczące organizacji służby dzielnicowych, zakresu i sposobu realizacji zadań służbowych przez ww. grupę funkcjonariuszy określone zostały przez Komendanta Głównego Policji w formie zarządzenia⁶. Przy tym, zgodnie z wyjaśnieniami Komendanta Głównego Policji, należy mieć na względzie, że „ramy zadań realizowanych przez dzielnicowych w Policji muszą uwzględniać specyfikę funkcjonowania poszczególnych jednostek organizacyjnych, zarówno pod względem stanu etatowego, możliwości specjalizacji zadań i stanowisk, ale również specyfikę identyfikowanych zagrożeń”. Kierownictwo Biura Prewencji i Ruchu Drogowego KGP (dalej zwanego: BPiRD) wielokrotnie zwracało przy tym uwagę, że kierownicy jednostek organizacyjnych Policji muszą mieć zapewniony odpowiedni poziom swobody w zakresie kształtowania aparatu wykonawczego, w celu efektywnego wykorzystania dostępnych sił i środków.

(dowód: akta kontroli str. 6-15, 359-371, 1099-1110, 1147-1152)

2. Zgodnie z przyjętymi regulacjami wewnętrznymi dot. planowania strategicznego w Policji⁷, Komendant Główny Policji ustalił swoje priorytetowe cele na okres trzyletni tj. na lata 2013 - 2015. Przyjętych zostało sześć ww. celów priorytetowych, a do każdego z nich przypisano zadania do realizacji przez KGP lub komendy wojewódzkie (Stołeczną) Policji (zwane dalej: KWP/KSP), przy czym żadne z nich nie było skierowane wyłącznie do dzielnicowych. Jednakże, służba pełniona przez ww. grupę policjantów objęta została, jako element tzw. służby zewnętrznej, zadaniem przypisanym KWP/KSP pn. *Optymalizacja zabezpieczenia prewencyjnego poprzez skierowanie większej liczby sił policyjnych do pełnienia służby o charakterze patrolowo-interwencyjnym i obchodowym*, zdefiniowanego w ramach celu priorytetowego nr I pn. *Doskonalenie obsługi obywatela poprzez szybką i skuteczną reakcję Policji na zdarzenie*.

Weryfikacja stopnia realizacji ww. celów i powiązanych z nimi zadań, przez poszczególne KWP/KSP dokonywana była, zgodnie z ww. regulacjami prawnymi, w trybie corocznym. Do każdego z zadań KWP/KSP określone zostały mierniki, dla których corocznie określano wartości oczekiwane. W odniesieniu do ww. zadania w ramach celu priorytetowego nr I określone zostały dwa mierniki tj. miernik nr 1 *Liczba bezwzględna policjantów skierowanych do służby patrolowej i obchodowej wszystkich komórek*

⁶ Zarządzenie nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 czerwca 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych (Dz. Urz. KGP z 2013 r. poz. 38) – zwane dalej: zarządzenie nr 528/07.

⁷ Zarządzenie Nr 71 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości oraz systemu kontroli zarządczej w Policji (Dz. Urz. KGP, poz. 142). Poprzednio, w okresie objętym kontrolą: zarządzenie Nr 1147 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 września 2011 r. w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości i oceny pracy Policji (Dz. Urz. KGP Nr 8, poz. 57 ze zm.).

organizacyjnych, (poza OPP i SPPP⁸) danej jednostki Policji, oraz miernik nr 2 Ocena pracy policjantów pełniących służbę w pobliżu miejsca zamieszkania.⁹

(dowód: akta kontroli str. 772-802, 1145)

3. W okresie objętym kontrolą, Komendant nie określił innych, niż wskazane w pkt 2, mierników dot. wykonywania zadań przez dzielnicowych, w tym w zakresie oceny ich jakości i skuteczności. Z wyjaśnień przedłożonych przez insp. Ryszarda Garbarza, Dyrektora BPIRD wynika, że jest to efekt zarówno przyjętych na poziomie Komendy rozwiązań w zakresie oceny efektywności realizacji zadań, gdzie ocenie poddawane są przede wszystkim poszczególne garnizony Policji, a także specyfiki organizacji Policji oraz zadań dzielnicowych. Jak wyjaśnił ww. „ustalenie jednolitych, obiektywnych kryteriów w skali ogólnokrajowej [red. w ww. zakresie] z racji na zróżnicowanie organizacyjne i specyfikę poszczególnych rejonów kraju, wydaje się niemożliwe”. Dodał przy tym, że z wcześniejszych doświadczeń i uprzednio stosowanych w tym zakresie rozwiązań organizacyjno-prawnych „np. oceny punktowej, oceny czasu służby w obchodzie” wynika, że „[...] rozwiązania te były dalekie od optymalnych i prowadziły do szeregu nieprawidłowości”. W związku z powyższym, oceny dokonywane na tym poziomie wg Dyrektora BPIRD powinny natomiast wskazywać „tendencje występujące w poszczególnych garnizonach dające możliwość zobrazowania określonego garnizonu na tle ogólnokrajowym [...]”. Podejście to znalazło odzwierciedlenie w działaniach podejmowanych w Komendzie w okresie objętym kontrolą (patrz rozdział nr 1.2.).

Pełna ocena jakości i skuteczności realizacji zadań przez dzielnicowych, powinna być realizowana, wg ww. podejścia, na poziomie podstawowym tj. jednostek organizacyjnych Policji szczebla powiatowego. Jak wyjaśnił Komendant „możliwym, i w wielu przypadkach zasadnym, jest określenie mierników określających progi minimum pozwalające na ocenę prawidłowości wykorzystania tej grupy funkcjonariuszy przez kierownictwo jednostek organizacyjnych Policji. Rozwiązania takie jednak mogą być prawidłowo stosowane na poziomie bezpośrednio wykonawczym w ściśle określonych obszarach zadań realizowanych przez dzielnicowych, przy jednoczesnym precyzyjnym wskazaniu okresu obowiązywania określonego miernika”.

(dowód: akta kontroli str. 1099-1110, 1147-1152)

4. Kontrola nie wykazała by, w okresie objętym badaniem, Kierownictwo Policji określiło lub wdrożyło inne, niż ujęte w przepisach wewnętrznych Policji, zasady lub standardy krajowe, dotyczące planowania (w tym o charakterze długookresowym) sposobu oddziaływania dzielnicowych na rejony służbowe. Z wyjaśnień Dyrektora BPIRD wynika, że w podległej mu komórce organizacyjnej KGP nie podejmowano działań mających na celu zapewnienie rozwiązań funkcjonalnych w ww. zakresie. Przy tym ww. podkreślił, że istniejące rozwiązania prawne wpływają na tą sferę działania dzielnicowych. W szczególności wskazał na przepisy regulujące pełnienie tzw. służby

⁸ Tj. Oddziały Prewencji Policji (OPP) i Samodzielne Pododdziały Prewencji Policji (SPPP).

⁹ Ocena ta dokonywana była na podstawie badania opinii publicznej pn. „Polskie Badanie Przestępczości. Profil obszarów działania komend wojewódzkich i Komendy Stołecznej Policji”, w ramach którego jednym z pytań było: „Jak ocenia Pan(i) policjantów pełniących służbę w okolicy Pana(i) miejsca zamieszkania?”

zewnętrznej¹⁰, w tym wynikające z nich ramy działań dot. identyfikacji zagrożeń na określonym obszarze i koordynacji reakcji Policji w tym zakresie. Jak zaznaczył „kierownik rewiru dzielnicowych oraz dzielnicowy [...] zgodnie z przypisanymi im funkcjami są głównym źródłem dostarczania informacji [...] niezbędnych do planowania i oceny skuteczności podejmowanych działań oraz wytyczania ich kierunków”. W odniesieniu do przeciwdziałania zagrożeniom, gdzie konieczne są działania długofalowe lub wykraczające poza skierowanie służby zewnętrznej Policji, wtedy według wyjaśnień ww. „zgodnie z przyjętą pragmatyką należy opracować odrębne plany działania lub programy profilaktyczne lub też inicjować działania innych podmiotów”. Dyrektor BPiRD zwrócił także uwagę na znaczenie tzw. debat społecznych „podczas których przedstawiane są problemy z zakresu bezpieczeństwa oraz podejmowane zobowiązania co do czasu i sposobu ich zniwelowania wraz ze wskazaniem podmiotu odpowiedzialnego”.

(dowód: akta kontroli str. 1099-1110)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2. Monitorowanie organizacji i efektywności służby dzielnicowych przez KGP

Opis stanu
faktycznego

1. Organizacja i funkcjonowanie dzielnicowych w Policji były przedmiotem prowadzonych w Komendzie działań monitorujących funkcjonowanie służby prewencyjnej. Przy tym wyróżnić należy dwie perspektywy ww. procesu: ujęcie globalne tj. służby prewencyjnej ogółem oraz ujęcie szczególne tj. dzielnicowi, jako jedna z podstawowych komórek służby prewencyjnej.

Prowadzone w tym obszarze działania obejmowały, w różnym stopniu szczegółowości, zarówno kwestie kadrowe, organizacji i warunków służby, jak również wykonania zadań przez ww. grupę policjantów. Do podstawowych źródeł wiedzy w ww. zakresie należały policyjne systemy informatyczne, w tym w szczególności System Sprawozdawczości w Policji (dalej zwany: SESPol) oraz miesięczne opracowania pn. Meldunek o stanie kadr w Policji, jak również bieżące kontakty z kierownictwem pionu prewencji komend wojewódzkich (Stołecznej) Policji lub tzw. koordynatorami ds. dzielnicowych pełniącymi służbę w ww. jednostkach organizacyjnych Policji.

Działania monitorujące pozwalały, wg Dyrektora BPiRD w szczególności na „identyfikację trudności w realizacji zadań celem ich eliminacji lub podjęcia działań wyprzedzających [...]”. Ich wyniki były, jak wyjaśniła z kolei zastępca Dyrektora BPiRD, mł. insp. Anna Kuźnia (dalej zwana: z-ca Dyrektora BPiRD), omawiane podczas narad służbowych oraz wideokonferencji, gdzie koncentrowano się na analizie określonych zjawisk oraz „wskazywaniu odstępstw od średniej krajowej z zaleceniem dokonania analizy i ustalenia przyczyn takiego stanu rzeczy”. Jak podkreśliła przy tym ww., wśród istotnych

¹⁰ Zarządzenie nr 768 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 sierpnia 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową oraz koordynacji działań o charakterze prewencyjnym (Dz. Urz. KGP nr 15, poz. 119 ze zm.).

elementów podlegających monitorowaniu przez Komendę, były w tym zakresie m.in. obciążenie dzielnicowych realizacją zadań nie związanych z zadaniami podstawowymi, realizacja zadań związanych z procedurą „Niebieskie Karty” oraz reakcja na wykroczenia porządkowe.

(dowód: akta kontroli str. 6-15, 1099-1110)

2. W okresie objętym kontrolą, cyklicznie opracowywano w BPiRD szereg dokumentów, w tym statystycznych, porównawczych lub analitycznych, w ramach ww. problematyki. Konstrukcja tych dokumentów uwzględniała ww. perspektywy monitorowania dzielnicowych, ale także uwzględniała podejście wskazane w wyjaśnieniach przez z-cę Dyrektora BPiRD, zgodnie z którym „monitorowanie poszczególnych obszarów zagadnieniowych [...], w zależności od możliwości pozyskania i wyodrębnienia o określone kryteria danych, odbywało się w dwojaki sposób: przez pryzmat komórki organizacyjnej lub realizowanych czynności lub zadań”. Ostatnia z ww. form odnosiła się do zadań, które przypisane zostały m.in. dzielnicowym, w tym w zakresie: przeciwdziałania przemocy w rodzinie w ramach procedury „Niebieskie Karty”¹¹, czy też profilaktycznej pracy Policji na rzecz zapobiegania demoralizacji nieletnich oraz patologii społecznej.

Dane ujęte w ww. dokumentach, zgodnie z podejściem określonym w rozdziale 1.1., były agregowane i prezentowane z podziałem na poszczególne garnizony Policji oraz sumarycznie w skali kraju. Generowane były w szczególności z SESPol oraz pozyskiwane z miesięcznych Meldunków o stanie kadr w Policji, a w mniejszym stopniu wykorzystywane były także dane z Systemu Analitycznego KSIP.

Kontrola potwierdziła, że opracowania te były istotnym narzędziem wykorzystywanym przez BPiRD w ramach realizacji zadań związanych z monitorowaniem, analizowaniem i oceną funkcjonowania m.in. służby dzielnicowych. Dane pochodzące z tych opracowań wykorzystywane były przez ww. komórkę organizacyjną m.in. w ramach bieżących kontaktów z przedstawicielami KWP/KSP, czy też w związku z przygotowaniem materiałów (w tym prezentacji multimedialnych) na potrzeby Komendanta lub jego zastępcy właściwego ds. prewencji, w związku z prowadzonymi przez nich naradami służbowymi kierownictwa Policji.

Dokumenty te były dystrybuowane pomiędzy KWP/KSP do wykorzystania w prowadzonych przez te jednostki działaniach względem służby prewencyjnej, w tym dzielnicowych, w podległych jednostkach organizacyjnych. Przy tym część, spośród opracowań BPiRD, zawierała m.in. spostrzeżenia lub wnioski, które podlegały akceptacji Komendanta lub jego zastępcy, stanowiąc tym samym wiążące wytyczne odnośnie dalszych koniecznych działań.

(dowód: akta kontroli str. 6-15)

Opracowania BPiRD, o których mowa powyżej to:

- *Informacja dot. działań Policji w zakresie ujawniania wykroczeń i ścigania ich sprawców (cykl półroczny i roczny).*

Opracowanie to zawierało dane¹² w zakresie liczby i struktury ujawnionych wykroczeń na szczeblu krajowym, uwzględniając wyniki podstawowych

¹¹ W tym: liczba wypełnionych przez Policję formularzy „Niebieska Karta – A” oraz podjęte przez Policję działania wobec przemocy w rodzinie dot. procedury Niebieska Karta.

¹² Źródłem danych był SESPol (formularz III/5).

komórek służby prewencyjnej, w tym m.in. dzielnicowych. Celem ww. opracowania było prowadzenie bieżącej analizy tendencji i zagrożeń w tym obszarze, co zgodnie ze stanowiskiem wyrażanym w treści ww. dokumentów „umożliwia zdiagnozowanie aktualnego i prognozowanego zagrożenia, jak również pozwala na ocenę efektywności dotychczas podejmowanych przez Policję działań”. Zgodnie z zamierzeniem autorów opracowanie to ma stanowić „tylko jeden z elementów przeciwdziałaniu wykroczeń i ściganiu ich sprawców przede wszystkim inspirujący do dokonania pogłębionych analiz na poziomie lokalnym i oceny efektywności działań [...]. Może stanowić również narzędzie pomocne przy ocenie zaangażowania poszczególnych służb [...]”. W oparciu o ww. wiedzę, Komenda sygnalizowała, w tym poprzez formułowane wnioski, oczekiwane kierunki działań.¹³ Informacje podlegały akceptacji przez zastępcę Komendanta¹⁴.

Z danych ujętych w ww. dokumentach za okres objęty kontrolą wynika m.in., że dzielnicowi ujawnili w I połowie 2015 r. 351,8 tys. wykroczeń (8,63% ogółu wykroczeń), przy czym aktywność w tym zakresie nieznacznie wzrosła w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego (dynamika 101,67%). Dominująca liczba ujawnionych wykroczeń dotyczyła obszaru bezpieczeństwa i porządku w komunikacji (31,2 % ogółu wykroczeń ujawnionych przez ww. policjantów)¹⁵, a tendencja ta utrzymywała się w okresie objętym kontrolą. Przedstawiciele Komendy sygnalizowali przy tym potrzebę zwiększenia aktywności m.in. dzielnicowych w zakresie ujawniania wykroczeń innych, niż dot. ww. obszaru¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 499-590)

- *Informacja dotycząca zmian w strukturze kadrowej oraz obciążenia dzielnicowych wybranymi czynnościami (porównanie półrocza) oraz*
- *Informacja dotycząca zmian w strukturze etatowej, zatrudnieniu i liczbie rejonów służbowych oraz obciążenia dzielnicowych wybranymi czynnościami (porównanie okresu roku)*

Powyższe Informacje zawierały dane¹⁷ dotyczące zmian w zakresie stanów etatowych i zatrudnienia dzielnicowych, rewirów, kierowników rewirów oraz obciążenia realizacją zadań w zakresie ujawniania i zwalczania sprawców wykroczeń z uwzględnieniem poszczególnych form postępowania.

Z ostatniej dostępnej Informacji¹⁸ wynika, iż mimo utrzymującej się w ostatnich latach tendencji spadkowej stanów etatowych (liczonej wg stanu na lipiec

¹³ Np. w Informacji za I połowę 2015 r. wskazano, że „kierownicy jednostek wykonawczych winni dokonać analizy dynamiki i struktury wykroczeń na podległym terenie uwzględniając uwarunkowania lokalne, celem oceny i ewentualnej weryfikacji dotychczasowego sposobu zadaniowania i oceny efektywności służby policjantów uwzględniając specyfikę i zadania poszczególnych komórek organizacyjnych.

¹⁴ Wyjątkiem w ww. okresie była Informacja za rok 2013, która nie zawierała wniosków i została przedłożona z-cy KGP ds. prewencji do zapoznania.

¹⁵ Wśród innych najczęściej występujących kategorii wykroczeń ujawnianych przez dzielnicowych były wykroczenia przeciwko przepisom ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2015 r. poz. 1286) tj. 18,6 % ogółu ujawnionych wykroczeń, a także przeciwko mieniu (11,9%).

¹⁶ Np. w trakcie seminarium szkoleniowego naczelników wydziałów prewencji KWP/KSP oraz przedstawicieli szkół policyjnych – 16-17 marca 2015 r. w Warszawie.

¹⁷ Źródłem danych były: Meldunek o stanie kadr w Policji oraz SESPól (formularz III/5).

¹⁸ Informacja dotycząca zmian w strukturze kadrowej oraz obciążenia dzielnicowych wybranymi czynnościami za I półrocze 2014 – 2015 r.

poszczególnych lat objętych kontrolą), wzrosła liczba funkcjonariuszy mianowanych na to stanowisko¹⁹ i spadł poziom wakatów w tej grupie stanowisk w ww. okresie z 5,3% do 3,8% (utrzymując się na poziomie o ok. 0,5 punktu procentowego niższym, niż wakat ogółem w służbie prewencyjnej). Stwierdzono także, że zmniejszyła się różnica między ilością rejonów służbowych i dzielnicowych, w tym także zrównano liczbę rejonów i etatów dzielnicowych.²⁰

Opracowania te podlegały akceptacji przez zastępcę Komendanta Głównego Policji i każdorazowo zawierały wnioski skierowane zarówno do KWP/KSP oraz do KGP²¹.

(dowód: akta kontroli str. 276-290, 396-468)

– *Informacje o stanie funkcjonowania podstawowych komórek służby prewencyjnej (cykl półroczny i roczny)*

W opracowaniu tym wykazywane były dane²² dot. dzielnicowych, obejmujące kwestie zmiany struktury etatowej i zatrudnienia, liczby zrealizowanych służb zewnętrznych (tj. służby obchodowej i patrolowej), skali i przyczyn absencji w służbie.

Z analizy danych zawartych w ww. opracowaniu wynika, iż w okresie objętym kontrolą NIK obserwowana była tendencja wzrostowa wskaźnika udziału dzielnicowych w służbie zewnętrznej, przy czym nie przekroczył on poziomu 45 % udziału w służbie ogółem.²³ Równocześnie wzrostowi uległ udział obchodu w służbie zewnętrznej dzielnicowych, osiągając w I poł. 2015 r. poziom 83%²⁴.

Ponadto ustalono, że nastąpił spadek zgłoszonej absencji dzielnicowych w służbie.²⁵ Wśród przyczyn absencji największy spadek nastąpił w zwolnieniach lekarskich oraz delegowaniach do pracy w innych komórkach, natomiast uległ zwiększeniu w zakresie doskonalenia zawodowego.²⁶

¹⁹ Tj. wg stanu na lipiec 2013 r. było mianowanych 7574 funkcjonariuszy przy 8002 etatach i odpowiednio w kolejnych latach: 7585 dzielnicowych przy 7969 etatach (lipiec 2014 r.), oraz 7656 dzielnicowych przy 7960 etatach (lipiec 2015 r.).

²⁰ Stan zatrudnienia dzielnicowych do liczby wykazanych rejonów służbowych według stanu na dzień 1 lipca 2013 r. w stosunku do 8169 rejonów zatrudnionych było 7574 dzielnicowych tj. o 595 mniej (92,7%), na dzień 1 lipca 2014 r. w stosunku do 8012 rejonów zatrudnionych było 7585 dzielnicowych tj. o 437 mniej (94,7%). Na dzień 1 lipca 2015 r. w stosunku do 7961 rejonów zatrudnionych było 7656 dzielnicowych tj. o 305 mniej (96%). Natomiast współczynnik ilości stanu etatowego dzielnicowych do ilości rejonów służbowych wynosił odpowiednio 97%, 99% i 100%.

²¹ Np. w zakresie dalszych koniecznych działań dot. monitorowania stanów etatowych i kadrowych dzielnicowych, czy też rodzaju zadań przydzielanych dzielnicowym do realizacji w kontekście zarządzenia KGP nr 528/07.

²² Źródłem danych były: Meldunek o stanie kadr w Policji oraz SESPol (formularz III/1)

²³ W I półroczu 2015 r. do służby patrolowej i obchodowej skierowano na zasadzie wielokrotności 624.913,71 dzielnicowych (tj. służb 8 godzinnych) (I półrocze 2014 – 620.272,69, I półrocze 2013 r. – 615.182,07), co dało wskaźnik udziału w służbie 44,3% (odpowiednio 43,7% i 43,4%).

²⁴ Udział obchodu w służbie zewnętrznej dzielnicowych za I półrocze 2015 r. wyniósł 83% tj. 521.615,44 (i odpowiedni po 80% w latach ubiegłych tj. 496.205,54 i 494.614,09).

²⁵ Zgłoszona absencja liczona na zasadzie wielokrotności wyniosła 802.517,39 służb (810.947,27 i 811.795,97) tj. 56,8% (57,2% i 57,3%).

²⁶ Zwolnienia lekarskie 8% (i odpowiednio: 10,8%, 12,1%), doskonalenie zawodowe 2,3% (i odpowiednio: 1,6% i 1,5%), delegowania do pracy w innych komórkach 1,7% (i odpowiednio: 2,6% i 3,3%), szkolenie stacjonarne 1,6% (i odpowiednio 1,5% i 2,1%) i inne o niższym udziale procentowym (mniejszym niż 1% dla każdej z nich) tj. służba dyżurna, ochronna, konwoje i doprowadzenia, zabezpieczenie imprez masowych.

Opracowanie to podlegało akceptacji przez zastępcę Komendanta Głównego Policji i każdorazowo zawierało wnioski skierowane do KWP/KSP²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 591-657)

- *Ocenę funkcjonowania podstawowych komórek służby prewencyjnej – wybrane obszary*

Opracowanie to wdrożono do realizacji od czerwca 2015 r. w celu, jak wyjaśniła z-ca Dyrektora BPiRD „usystematyzowania treści przekazywanych podczas wideokonferencji”. Pierwszy dokument obejmował okres styczeń – czerwiec 2015 r., a kolejne opracowywane były zgodnie z założeniem w cyklach miesięcznych. W dokumentach tych zawarte były m.in. dane dotyczące dzielnicowych, zarówno w ujęciu zbiorczym (ogółem dla służby prewencyjnej), jak i wyodrębnione moduły dedykowane poszczególnym komórkom służby prewencyjnej, w tym dzielnicowym. Przedmiotowa Ocena zawierała wnioski i spostrzeżenia dotyczące problematyki prewencji.

(dowód: akta kontroli str. 681-697)

- *Prewencyjny Biuletyn Sprawozdawczy (cykl półroczny i roczny)*

Przedmiotowe opracowanie stanowiło szczegółowe zestawienie danych o charakterze stricte statystycznym oparte na danych generowanych z SESPól²⁸. Dane w tym dokumencie prezentowane były w ujęciu generalnym tj. służby prewencyjnej (ogółem) i z rozróżnieniem na poszczególne rodzaje służb prewencyjnych, w tym dzielnicowych. Dane zestawione zostały w ujęciu porównawczym wykazującym wyniki osiągnięte przez poszczególne KWP/KSP²⁹.

Dane ujęte w Biuletynie prezentowały m.in. szczegółowe informacje dot. funkcjonowania dzielnicowych, w rozbiciu na poszczególne garnizony Policji w szczególności odpowiadającej formularzowi III/9 SESPól pn. *Karta oceny efektywności służby policjanta realizującego zadania o charakterze prewencyjnym*, jak i dane dot. wybranych obszarów aktywności Policji, które w istotnym stopniu realizowane są przez dzielnicowych, w tym dot. profilaktycznej pracy Policji na rzecz zapobiegania demoralizacji nieletnich oraz patologii społecznej, czy też działań Policji wobec przemocy w rodzinie. Z danych wykazanych w ww. zakresie wynika, m.in., że na stałym poziomie oscylowała liczba przeprowadzanych spotkań z młodzieżą osiągając łącznie poziom 250 tys.²⁹, dostrzegalna była tendencja spadkowa w zakresie liczby ujawnionych nieletnich pod wpływem narkotyków, alkoholu oraz członków subkultur młodzieżowych³⁰, a liczba wypełnionych formularzy „Niebieska Karta – A” wynosiła 61 tys. (w tym 50,9 tys. wszczynających procedurę) w 2013 r., 79,2 tys. (64,1 tys.) w 2014 r. i 37,2 tys. (30,1 tys.) w I połowie 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 698-771)

²⁷ Np. w Informacji za okres I poł. 2015 r. wniosek dot. utrzymania dyscypliny etatowej w zakresie wykorzystania do służby policjantów m.in. komórek dzielnicowych (zminimalizowanie przyczyn absencji). Analogiczny wniosek sformułowano w Informacji za okres I poł. 2014 r.

²⁸ Zestawienia sprawozdawcze dot. formularzy III/1, III/3, III/4, III/5, III/6, III/7, III/8, III/9, III/10 SESPól

²⁹ W tym blisko 100 tys. spotkań rocznie w latach 2013 – 2014.

³⁰ Tj. 16,3 tys. w 2013 r., 12,8 tys. w 2014 r., po 5,2 tys. w I połowie 2015 r.;

3. Istotnym obszarem aktywności Komendy w ramach monitorowania organizacji i funkcjonowania dzielnicowych były organizowane cyklicznie spotkania (tj. narady i odprawy służbowe, seminaria szkoleniowe) kierownictwa BPiRD z naczelnikami wydziałów prewencji KWP/KSP. W okresie objętym kontrolą (wg stanu na dzień 31 października 2015 r.) zorganizowanych zostało łącznie dziesięć spotkań w ww. formacie³¹. W części z nich uczestniczył Komendant Główny Policji, lub jego zastępca właściwy ds. prewencji.

Spotkania te z jednej strony wykorzystywane były przez Komendę do sygnalizowania obserwowanych trendów, wyzwań lub problemów dot. m.in. organizacji i funkcjonowania dzielnicowych, a z drugiej strony – będąc forum wymiany wiedzy, doświadczeń i dobrych praktyk – stanowiły źródło informacji w ww. obszarze dot. poszczególnych garnizonów lub jednostek organizacyjnych Policji.

Problematyka dot. dzielnicowych była omawiana na tym forum w różnej skali i zakresie. Wykorzystywane były przy tym wyniki pochodzące z opracowań BPiRD wykazanych w pkt 2. Zakres omawianych zagadnień obejmował w szczególności kwestie kadrowe (m.in. trendy w zakresie liczby etatów, poziomu wakatów, zapewnienia równej liczby etatów i rejonów służbowych), wybrane efekty i obszary funkcjonowania służby prewencyjnej, w tym w rozbiciu na podstawowe komórki, m.in. dzielnicowych, doskonalenia zawodowego dzielnicowych, czy też określone obszary aktywności służby prewencyjnej m.in. problematyka dot. wykroczeń, a także przemocy w rodzinie.

Szczególny nacisk na badany obszar aktywności Policji został położony w toku tych spośród ww. spotkań, które odbywały się corocznie na marginesie finału zawodów „Dzielnicowy Roku”.

Każdorazowo z ww. spotkań sporządzane były w Komendzie sprawozdania z przebiegu dyskusji wraz z wnioskami do realizacji, w tym na poziomie KWP/KSP. Sprawozdania te podlegały co do zasady akceptacji zastępcy KGP³², przyjmując tym samym wiążący charakter dla adresatów wewnątrzpolicyjnych zawartych w nich wniosków, a następnie przesyłane do KWP/KSP celem dalszego służbowego wykorzystania.

(dowód: akta kontroli str. 6-15, 136-152, 159-190, 194-263, 878-902)

4. Jak wyjaśnił Dyrektor BPiRD, realizacja zadań przez dzielnicowych była monitorowana przez BPiRD również z wykorzystaniem innych dostępnych źródeł i narzędzi, m.in. „informacji medialnych, w tym przekazywanych w ramach biuletynu wewnętrznego „przeglądu prasy” oraz codzienne śledzenie dobowych zestawień wydarzeń opracowywanych przez służbę dyżurną Głównego Sztabu Policji KGP, które w wielu przypadkach dostarczają informacji o indywidualnych przypadkach, które są pogłębiane celem dokonania indywidualnej oceny prawidłowości postępowania dzielnicowych, szczególnie w zakresie procedury „Niebieskie Karty”, czy też użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej”. Przykładem wykorzystania ww. narzędzia, było omówienie takich informacji na forum jednego ze spotkań, o którym mowa

³¹ W zależności od formatu spotkania, udział w nich brali także przedstawiciele szkół Policji lub tzw. koordynatorzy ds. dzielnicowych KWP/KSP.

³² W jednym przypadku I zastępca KGP zapoznał się z dokumentem, a jeden dokument podlegał akceptacji przez Dyrektora BPiRD KGP.

powyżej w pkt.3³³. We wskazanym przypadku, przedstawiciel BPiRD KGP omówił, w oparciu o wyjaśnienia przedłożone przez właściwego miejscowo komendanta wojewódzkiego Policji, jednostkowe wydarzenie z udziałem dzielnicowych określonej komendy powiatowej Policji, a następnie na tej podstawie zasygnalizował zasadność dokonania przeglądu systemu nadzoru w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Policji.

(dowód: akta kontroli str. 213-219, 1099-1110)

5. Monitorowanie ww. obszaru funkcjonowania Policji uzupełniały także inne działania, o ograniczonej skali, które podejmowane były ad hoc przez Komendę. W szczególności, w okresie objętym kontrolą, wykorzystane zostały następujące instrumenty:

- prowadzenie kontroli wewnętrznej przez funkcjonariuszy Biura Kontroli KGP. W badanym okresie, przeprowadzono kontrolę w zakresie realizacji zarządzenia nr 528/07 w czterech jednostkach Policji szczebla powiatowego – wszystkie kontrole przeprowadzone zostały w 2015 r. Wyniki tych kontroli zostały omówione na naradzie z udziałem naczelników wydziałów prewencji KWP/KSP³⁴. Ponadto, prowadzone były kontrole wewnętrzne dot. innych obszarów funkcjonowania Policji, a które swoim zakresem obejmowały także wykonywanie zadań przez dzielnicowych, m.in. kontrola dot. procedury „Niebieskie Karty”;

(dowód: akta kontroli str. 893-902, 1111-1115, 1146)

- prowadzenia tzw. czynności badawczych w jednostkach organizacyjnych Policji przez funkcjonariuszy BPiRD KGP. Jak wyjaśniła z-ca Dyrektora BPiRD działania te „polegają na bezpośredniej obserwacji zadań, prowadzeniu wywiadów z policjantami, analizie wybranej losowo dokumentacji (...) co pozwala na ocenę funkcjonowania określonych obszarów, czy też wdrażanych rozwiązań prawno-organizacyjnych lub identyfikację obszarów dysfunkcyjnych”. W badanym okresie zrealizowano takie działania, ukierunkowane bezpośrednio na komórki dzielnicowych, w dwóch jednostkach szczebla powiatowego;

(dowód: akta kontroli str. 6-15, 264-274)

- prowadzenie badań ankietowych dot. słabych i mocnych stron Policji w obszarze funkcjonowania dzielnicowych. W okresie objętym kontrolą, działania te realizowane były na potrzeby opracowania Priorytetów Komendanta Głównego Policji na lata 2016 – 2018. W ramach ww. przedsięwzięcia, w okresie marzec – kwiecień 2015 r. przeprowadzono dwa badania za pomocą kwestionariuszy skierowanych do ekspertów Policji w obszarze funkcjonowania dzielnicowych: 1/ badanie przeprowadzone na próbie 14 ekspertów z poziomu KWP/KSP; 2/badanie przeprowadzone na próbie 310 ekspertów z poziomu komend powiatowych i równorzędnych. Respondenci wyrażali swoje stanowisko w zakresie m.in. funkcjonowania dzielnicowych³⁵, potrzeby zmian

³³ Narada szkoleniowa Naczelników Wydziałów Prewencji KWP/KSP oraz przedstawicieli szkół policyjnych zorganizowana przez Wydział Prewencji BPiRD KGP w dniach 17-21 marca 2014 r. w Ośrodku Szkoleniowo-Wypoczynkowym CLU „Pod Kozińcem” w Zakopanem.

³⁴ Narada służbowa naczelników wydziałów prewencji, koordynatorów ds. dzielnicowych KWP/KSP oraz przedstawicieli szkół policyjnych z kierownictwem BPiRD KGP, która odbyła się w dniach 24-25 października 2015 r. w Szkole Policji w Katowicach

³⁵ Mocne strony – do najczęściej wymienianych przez obie grupy badanych należały: bezpośredni kontakt i współpraca ze społeczeństwem oraz dobra znajomość rejonu służbowego. Z kolei wśród

zarządzenia nr 528/07³⁶, współpracy ze społecznościami lokalnymi³⁷, potrzeby wzmocnienia instrumentów ułatwiających kontakt dzielnicowego ze społeczeństwem³⁸, czy też oceny systemu doskonalenia zawodowego dzielnicowych³⁹, a wyniki zaprezentowane zostały w raportach z ww. badań.

(dowód: akta kontroli str. 6-15, 308-346)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Komendant prowadził, w badanym okresie, różnorodne działania monitorujące i ocenne dotyczące funkcjonowania dzielnicowych. Przy tym, zgodnie z przyjętym i realizowanym podejściem, działania te koncentrowały się na poziomie poszczególnych garnizonów Policji oraz identyfikacji tendencji i trudności w realizacji zadań m.in. przez ww. grupę policjantów. Przedmiotem działań monitorujących były zarówno wyniki służby komórek organizacyjnych, w których służbę pełnili dzielnicowi, jak i rezultaty uzyskiwane w określonych obszarach aktywności Policji, w których dzielnicowi byli jednymi z wykonawców. W oparciu o wiedzę wynikającą z czynności monitorujących, Komendant w sposób bieżący sygnalizował kierownictwu KWP/KSP zidentyfikowane zagrożenia, jak również wydawał zalecenia lub polecenia służbowe w zakresie koniecznych działań.

Jednakże, Komendant nie wyodrębnił w dokumentach strategicznych Policji podstawowych obszarów działania dzielnicowych związanych z oddziaływaniem na przydzielone im rejony służbowe oraz powiązanego z nimi systemu mierników służących do oceny jakości i skuteczności realizacji ich podstawowych zadań, które pozwalałyby na zwymiarowanie efektów służby tej specyficznej grupy funkcjonariuszy. W ocenie NIK, okoliczność ta stwarza ryzyko, że Komendant nie ma pełnej wiedzy odnośnie skuteczności realizacji podstawowych zadań, jakie przydzielił dzielnicowym, jak również rzeczywistego zadaniowania tej grupy policjantów przez ich przełożonych. W konsekwencji, skuteczność działań Komendanta w odniesieniu do ww. grupy policjantów mogła być ograniczona. W ocenie NIK ww. okoliczność mogła także niekorzystnie wpływać na sposób zadaniowania dzielnicowych. Przy tym NIK zauważa, że z ankietowych badań wewnętrznych prowadzonych w Policji w 2015 r. wynika, że największą słabością funkcjonowania dzielnicowych było obciążanie ich zadaniami dodatkowymi.

słabych stron wskazywano najczęściej (również obie grupy): nadmierne obciążenie czynnościami dodatkowymi niewynikającymi z zarządzenia nr 528/07.

³⁶ Pierwsza grupa badanych w większości wskazała na potrzebę zmiany tego aktu prawnego, a w drugiej grupie zdania rozkładały się równomiernie pomiędzy zwolenników i przeciwników takiego działania.

³⁷ Mocne strony – do najczęściej wymienianych przez obie grupy należały m.in.: wymiana informacji, znajomość lokalnych problemów, potrzeb i zagrożeń, czy też pozytywny wpływ na wizerunek Policji. Słabe strony – do najczęściej wskazywanych przez obie grupy zaliczała się niewystarczająca skala kontaktów ze społecznościami lokalnymi związana z ograniczeniami czasowymi, wynikającymi z konieczności realizacji innych zadań.

³⁸ Zdecydowana większość ankietowanych dostrzegała mocne strony przyznania dzielnicowym służbowych telefonów komórkowych i dostępu do Internetu (równocześnie zdecydowana większość nie dostrzegała słabych strony takiego rozwiązania).

³⁹ Większość opinii ekspertów w obu grupach wskazywała na przeciętną ocenę ww. obszaru.

2. Organizacja i warunki służby dzielnicowych

2.1. Systemowe działania w zakresie organizacji i funkcjonowania dzielnicowych

Opis stanu
faktycznego

Zmiana zarządzenia nr 528/07

Komendant zainicjował w 2013 r. ogólnopolicyjną debatę nt roli dzielnicowego w nowoczesnej formacji policyjnej, w celu identyfikacji koniecznych usprawnień, w tym w świetle istniejących uwarunkowań organizacyjnych i zadań formacji.

W dniach 8-9 października 2013 r. odbyły się warsztaty szkoleniowe pod ww. nazwą, z udziałem przedstawicieli Komendy oraz KWP/KSP⁴⁰. Dyskusja przeprowadzona na ww. forum objęła swym zakresem trzy obszary: 1/ zadania dzielnicowych, 2/ prowadzona dokumentacja, 3/ potrzeby w zakresie rozwoju zawodowego. Sformułowane w jej wyniku wnioski, omówione zostały przez kierownictwo BPiRD z naczelnikami wydziałów prewencji KWP/KSP oraz tzw. koordynatorami ds. dzielnicowych z ww. jednostek⁴¹.

Kolejnym działaniem podjętym przez KGP odnośnie identyfikacji potrzeby zmian obowiązujących ram prawnych dot. dzielnicowych, było przeprowadzenie ogólnokrajowej konsultacji pisemnej⁴² (zwanej dalej: konsultacją ogólną) na poziomie KWP/KSP, Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie i szkół Policji⁴³.

Wyniki ww. przedsięwzięć wskazały m.in. na potrzebę zmiany zarządzenia nr 528/07, potwierdzając przy tym zasadność wyodrębnienia funkcji dzielnicowego w Policji.

(dowód: akta kontroli str. 136-152, 158-193)

W związku z powyższym, Komendant powołał Zespół, którego celem było opracowanie projektu zmiany zarządzenia nr 528/07⁴⁴. Zespół ten składał się z przedstawicieli Komendy oraz siedmiu KWP⁴⁵, a przewodniczenie jego prac powierzone zostało Dyrektorowi BPiRD. Punktem wyjścia prac Zespołu był dokument opracowany w BPiRD stanowiący zestawienie odpowiedzi uzyskanych w wyniku konsultacji ogólnej⁴⁶. Do końca września 2015 r. prace Zespołu prowadzone były przede wszystkim w formie konsultacji pisemnych i analiz prowadzonych w BPiRD. W trakcie trwania kontroli NIK prace te uległy intensyfikacji, w tym opracowany został projekt zarządzenia o zmianie

⁴⁰ Do udziału zaproszono po trzech przedstawicieli KWP/KSP z poziomu: zastępcy komendanta powiatowego (lub równorzędnego) ds. prewencji, komendanta komisariatu Policji oraz kierownika rewiru dzielnicowych.

⁴¹ Seminarium szkoleniowego naczelników wydziałów prewencji i tzw. koordynatorów ds. dzielnicowych KWP/KSP odbyło się w dniu 26 listopada 2013 r. w Szkole Policji w Katowicach.

⁴² Pismo zastępcy Dyrektora BPiRD KGP z dn. 15 kwietnia 2014 r. nr ref. EP1239/14.

⁴³ Tj. Centrum Szkolenia Policji w Legionowie oraz Szkoły Policji w Słupsku, Katowicach i Pile.

⁴⁴ Decyzja nr 250 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 lipca 2014 r. w sprawie powołania zespołu do opracowania i uzgodnienia projektu zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie metod i form wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych (akt niepublikowany).

⁴⁵ Przedstawiciele BPiRD KGP oraz KWP w Krakowie, Wrocławiu, Opolu, Olsztynie, Łodzi, Katowicach i Poznaniu.

⁴⁶ Dokument z dn. 11 czerwca 2014 r. pn. Informacja dotycząca propozycji zmian przepisów w sprawie form i metod wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych - zaakceptowany przez I zastępcę Komendanta Głównego Policji.

zarządzenia nr 528/07 (projekt z dnia 15 października 2015 r.). Projekt ten zawierał m.in. propozycje zmian w zakresie:

- rozszerzenia zakresu definicji dzielnicowego o policjantów, którym rozkazem personalnym powierzono pełnienie obowiązków służbowych na tym stanowisku,
- określenia trybu podziału terenu działania jednostki organizacyjnej Policji na rejony służbowe,
- zniesienia ograniczenia czasowego w zakresie przydziału dzielnicowemu dodatkowego rejonu służbowego,
- nałożenia na kierownika rewiru obowiązku informacyjnego względem dzielnicowego obejmującego nowy rejon służbowy, w szczególności w zakresie kwestii dot. charakterystyki rejonu oraz występujących w nim zagrożeń,
- rozszerzenia zakresu definicji obchodu o zadania służbowe ściśle związane z rejonem służbowym, ale realizowanych poza nim (i poza jednostką Policji),
- zobowiązania dzielnicowych do zgłaszania kierownikowi rewiru, na podstawie prowadzonego rozpoznania, wniosków i propozycji, co do czasu i sposobu realizacji zadań własnych,
- dookreślenia sposobu prowadzenia przez dzielnicowych analizy stanu bezpieczeństwa w rejonie służbowym,
- wyłączenia możliwości prowadzenia przez dzielnicowych postępowań sprawdzających i przygotowawczych,
- wprowadzenia szczegółowych uregulowań w zakresie odprawy do służby obchodowej, rozliczenia i nadzoru nad tą służbą.

Projekt ten oraz identyfikowane w ramach Zespołu kierunki zmian zostały skonsultowane ze wszystkimi KWP/KSP⁴⁷. W toku dalszych prac, opracowywano kolejne wersje projektu zmiany zarządzenia nr 528/07. W związku z szerokim zakresem proponowanych zmian przyjęto, że konieczne będzie opracowanie projektu nowego aktu normatywnego⁴⁸.

Wg stanu na dzień 20 listopada 2015 r. kontynuowane były prace nad projektem nowego zarządzenia Komendanta w sprawie metod i form wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych (projekt z dn. 13 listopada 2015 r.). W ich wyniku, wprowadzono nowe lub dookreślono propozycje zmian, o których mowa powyżej, w tym m.in. w zakresie:

- dookreślenie obsady rejonów służbowych, poprzez wskazanie obowiązku wyznaczenia dzielnicowego również w przypadku przewidywanej absencji na tym stanowisku dłużej niż 30 dni,
- określenie maksymalnego okresu przydziału rejonu dodatkowego (tj. 12 miesięcy),
- wskazanie na możliwość wykorzystania środka transportu w prowadzeniu obchodu rejonu,
- dookreślenie obowiązku kierownika jednostki organizacyjnej Policji, w zakresie zapewnienia dzielnicowemu możliwości właściwej realizacji jego

⁴⁷ Projekt aktu prawnego, po uprzednim przesłaniu jego treści, był przedmiotem dyskusji na forum narady służbowej naczelników wydziałów prewencji, koordynatorów ds. dzielnicowych KWP/KSP oraz przedstawicieli szkół policyjnych z kierownictwem BPiRD KGP, która odbyła się w dniach 24 – 25 października 2015 r. w Szkole Policji w Katowicach.

⁴⁸ Takie stanowisko zajął Gabinet KGP w wyrażonej opinii do projektu zarządzenia o zmianie zarządzenia nr 528/07 w wersji z dn. 15 października 2015 r.

podstawowych zadań, w przypadku kierowania ww. policjanta do wykonywania innych zadań, w tym m.in. pełnienia służby patrolowej.

Kontrola wykazała, że wśród uzgodnionych, w ramach Zespołu, rozwiązań dot. nowego zarządzenia, utrzymane zostały dotychczasowe przepisy związane z fakultatywnością prowadzenia teczki rejonu i zakresu danych, jakie mogą być w niej przetwarzane. Komendant wyjaśnił w tym zakresie, że wprowadzenie możliwości przetwarzania danych osobowych (w tym tzw. danych wrażliwych) w ramach teczki rejonu, wymagałoby spełnienia wymogów ustawowych,⁴⁹ co w ocenie ww. „powodowałoby, iż w praktyce prowadzenie teczki rejonu i jej faktyczne wykorzystanie byłoby w znaczny sposób utrudnione, co powodowałoby brak przydatności tego narzędzia”. Przy tym, Komendant zwrócił uwagę na szereg dostępnych w tym zakresie instrumentów, m.in. Krajowego Systemu Informacyjnego Policji.

(dowód: akta kontroli str. 79-113, 153-158, 867-870, 892-902, 1067-1098)

Jak wyjaśnił Dyrektor BPiRD, w ramach prac Zespołu któremu przewodniczył, uzgodnionych zostało 5 z 6 merytorycznych rozdziałów projektowanego aktu prawnego (pozostały do uzgodnienia rozdział dot. nadzoru nad pełnieniem służby obchodowej, jak również rozdział dot. przepisów przejściowych i końcowych). Jak zaznaczył ww. „przygotowanie ostatecznego terminu projektu zarządzenia [...] planowane jest na II połowę grudnia 2015 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 867-870)

W ramach prac nad zmianą zarządzenia regulującego służbę dzielnicowych, wykorzystane zostały także doświadczenia jednej z komend wojewódzkich Policji wynikające z przeprowadzonego w podległych jej jednostkach organizacyjnych, pilotażu dotyczącego nowej koncepcji pracy dzielnicowych⁵⁰. Wyniki ww. pilotażu zostały omówione na naradzie kierownictwa BPiRD z naczelnikami wydziałów prewencji KWP/KSP, tzw. koordynatorami ds. dzielnicowych i przedstawicielami szkół Policji⁵¹. Zastępca Komendanta przekazał dokumentację z ww. pilotażu wszystkim KWP/KSP do konsultacji w zakresie rozwiązań przyjętych w koncepcji pilotażu i możliwości jej wdrożenia w całości lub części na terenie podległego garnizonu oraz zobowiązał ww. do umożliwienia zapoznania się z założeniami koncepcji kierownikom jednostek organizacyjnych szczebla powiatowego i wyrażenia opinii na jej temat⁵².

Jak wyjaśnił Dyrektor BPiRD, planowany termin zakończenia prac Zespołu może ulec wydłużeniu w zależności od wyników konsultacji w ww. sprawie. Termin nadsyłania odpowiedzi do Komendy wyznaczony został na dzień 20 listopada 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 687-870, 892-1066)

Inne przepisy wpływające na funkcjonowanie dzielnicowych

Debata, o której mowa powyżej, wskazała na utrudnienia w organizacji i wykonywaniu zadań przez dzielnicowych, które wynikają z przepisów innych

⁴⁹ Tj. określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 ze zm.).

⁵⁰ Pilotaż prowadzonych w trzech jednostkach organizacyjnych Policji szczebla powiatowego na terenie garnizonu śląskiego, w okresie od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2015 r.

⁵¹ Narada służbowa, która odbyła się w Szkole Policji w Katowicach w dn. 24-25 października 2015 r.

⁵² Pismo zastępcy Komendanta Głównego Policji z dn. 28 października 2015 r. (sygn. 3070/2015) skierowane do wszystkich KWP/KSP.

aktów prawnych, niż zarządzenie nr 528/07. Wśród najczęściej podnoszonych utrudnień jednostki konsultowane wskazywały na brak rozwiązań w zakresie zapewnienia dzielnicowym ścieżki awansu poziomego. Sygnalizowano także potrzebę ograniczenia udziału dzielnicowych w strukturach Nieetatowych Oddziałów/Poddziałów Policji (dalej zwane NOP/NPP).

Z wyjaśnień przedstawionych przez Dyrektora BPiRD wynika, że w okresie objętym kontrolą nie były podejmowane działania w zakresie modyfikacji przepisów prawa powszechnie obowiązującego⁵³ w zakresie zmiany siatki stanowisk policyjnych w odniesieniu tylko do grupy policjantów – dzielnicowych. Zauważył przy tym, że w okresie tym wprowadzone zostały zmiany, które obejmowały wszystkich policjantów, a dotyczyły „wysługi lat, od której uzależniony jest wzrost uposażenia zasadniczego”.

W zakresie drugiej z ww. kwestii, Dyrektor BPiRD KGP wskazał, że regulacje dot. NOP/NPP nie były zmieniane w zakresie związanym z udziałem dzielnicowych w tych strukturach. Zaznaczył przy tym fakultatywny charakter wcielania dzielnicowych w struktury NOP/NPP uzależniony od decyzji kierownika jednostki organizacyjnej Policji i wyjaśnił, że „w skali ogólnokrajowej nie stwierdzono aby rozwiązanie to było nadużywane”.

(dowód: akta kontroli str. 92-113, 136-152, 159-187, 867-870)

Pozostałe działania w zakresie kształtowania standardów dot. organizacji i funkcjonowania dzielnicowych

Istotnym obszarem aktywności Komendanta, w badanym okresie, było wzmocnienie instrumentów służących komunikacji dzielnicowych ze społeczeństwem. W wyniku ww. debaty dot. roli dzielnicowego w Policji i dalszych prac Zespołu zidentyfikowana została potrzeba zwiększenia dostępności dzielnicowego dla mieszkańców przydzielonych im rejonów służbowych oraz źródeł czerpania przez tą grupę funkcjonariuszy wiedzy o ww. terenie. W związku z powyższym w KGP podjęto następujące działania:

1. Wyposażenie dzielnicowych w służbowe telefony komórkowe.

W okresie objętym kontrolą, Komendant dokonał zmiany przepisów wewnętrznych w Policji⁵⁴ skutkującej wprowadzeniem telefonów komórkowych jako obowiązkowego wyposażenia dzielnicowych. Zmiana ta poprzedzona była działaniami KGP, o charakterze pozalegisłacyjnym, w wyniku których nie uzyskano oczekiwanego efektu pełnego wyposażenia dzielnicowych w ww. sprzęt.

Wprowadzając ww. rozwiązanie, Komendant określił zasadę, że numer telefonu komórkowego winien być przypisany do rejonu służbowego, a nie samego dzielnicowego.

W BPiRD KGP monitorowano, przez cały badany okres, stan wyposażenia dzielnicowych na poziomie poszczególnych KWP/KSP w ww. sprzęt. Wg stanu na dzień 1 sierpnia 2013 r., łącznie 3.082 z 7.574 (tj. 40,7%) dzielnicowych było

⁵³ Tj. załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której uzależniony jest wzrost uposażenia zasadniczego (Dz. U. Nr 152, poz. 1732 ze zm.).

⁵⁴ Tj. Zarządzenie nr 26 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 października 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad przyznawania i użytkowania w Policji służbowych telefonów komórkowych i służbowych urządzeń komórkowych wykorzystywanych w publicznych sieciach telefonii komórkowej (Dz. Urz. KGP poz. 71 ze zm.).

wyposażonych w służbowy telefon komórkowy, przy czym występowały garnizony Policji, na terenie których dzielnicowi w ogóle nie posiadali takiego wyposażenia. Po wejściu w życie ww. zmiany w przepisach wewnętrznych, stan ten ulegał stałej poprawie. Wg stanu na dzień 1 października 2015 r., łącznie 7.224 z 7.641 (tj. 95,2%) dzielnicowych zostało wyposażonych w służbowe telefony komórkowe, w tym wszyscy dzielnicowi z 15 z 17 KWP/KSP. W przypadku dwóch pozostałych garnizonów, w jednym wszyscy dzielnicowi zaopatrzeni zostali w karty SIM i zakończony został przetarg na zakup aparatów telefonicznych, a w drugim podjęto działania, których zakończenie miało zapewnić wyposażenie w ww. sprzęt ok. 27% dzielnicowych. W związku z powyższym zastępca Komendanta Głównego Policji wydał kierownictwu ostatniego z ww. garnizonów polecenie zintensyfikowania działań na rzecz pilnego wyposażenia wszystkich dzielnicowych w służbowe telefony komórkowe.

(dowód: akta kontroli str. 53-57, 61-63, 70-73, 128, 871-877)

2. Zapewnienie dostępu dzielnicowych do Internetu

Zgodnie z zaakceptowanym przez I zastępcę Komendanta Głównego Policji stanowiskiem BPiRD KGP „[...] dostęp do Internetu dla policjantów „pierwszego kontaktu” jakimi bez wątpienia są dzielnicowi wydaje się niezbędny. Zauważyć jednak należy [...] podstawową formą kontaktu [red. dzielnicowych] winien jednak być kontakt bezpośredni. Kontakt elektroniczny powinien stanowić istotny, ale jednak jedynie element uzupełniający.”⁵⁵ W ślad za ww. Komendant wydał komendantom wojewódzkim (Stołecznemu) Policji polecenie podjęcia działań organizacyjno-technicznych, mających na celu „wyodrębnienie w każdej komórce organizacyjnej dzielnicowych dedykowanego stanowiska komputerowego posiadającego dostęp do sieci Internet”⁵⁶.

W BPiRD KGP monitorowano, zgodnie z poleceniem Komendanta, stan realizacji ww. polecenia. Wg stanu na dzień 1 marca 2015 r. stwierdzono, że w 613 z 1.466 (tj. 41,8%) komórek organizacyjnych⁵⁷, w których służbę pełnili dzielnicowi miało zapewniony dostęp do sieci Internet. W związku ze zgłoszonymi przez niektóre garnizony Policji trudnościami techniczno-finansowymi w realizacji ww. polecenia Komendanta, w KGP przeprowadzone zostały konsultacje między właściwymi merytorycznie Biurami, w zakresie możliwości realizacji ww. polecenia poprzez wyposażenie dzielnicowych w służbowe telefony komórkowe typu smartfon. Rozwiązanie to nie zostało jednak uznane za zasadne, co wyjaśniano m.in. jego ograniczoną funkcjonalnością.

W dalszym okresie objętym kontrolą stwierdzono postępy KWP/KSP w realizacji ww. polecenia Komendanta tj. zwiększenie dostępności Internetu dla dzielnicowych. Wg stanu na 1 października 2015 r. 826 z 1.499, (tj. 55,1%) komórek organizacyjnych dzielnicowych miało zapewniony dostęp do Internetu.

Ponadto, w ramach wdrażania ww. standardu, w Komendzie zidentyfikowana została potrzeba wyposażenia dzielnicowych w indywidualne konta poczty

⁵⁵ Informacja dot. potrzeby podjęcia prac związanych ze stworzeniem możliwości swobodnego dostępu do Internetu dzielnicowym, opracowana przez BPiRD KGP w styczniu 2015 r. i zaakceptowana przez I zastępcę Komendanta Głównego Policji.

⁵⁶ Pismo Komendanta Głównego Policji z dn. 16 lutego 2015 r. (nr ref. EP-443/15) skierowane do wszystkich KWP oraz KSP.

⁵⁷ Przy czym jeden garnizon miał zapewniony pełny dostęp, a w pozostałych poziom dostępności występował w przedziale od 2,3% do 76,2 % komórek organizacyjnych dzielnicowych.

elektronicznej przypisane do rejonów służbowych oraz przeprowadzono analizy wykonalności technicznej takiego rozwiązania. W oparciu o wynik tych prac, we wrześniu 2015 r. Komendant wydał komendantom wojewódzkim (Stołecznemu) Policji polecenie podjęcia wstępnych działań organizacyjno-technicznych zmierzających do utworzenia kont poczty elektronicznej rejonów służbowych⁵⁸.

(dowód: akta kontroli str. 53-69, 74-78, 114-127, 871-877)

3. Ujednolicenie szaty graficznej i zawartości stron internetowych jednostek organizacyjnych Policji

W badanym okresie, w Komendzie zainicjowano i prowadzono prace w zakresie ujednolicenia kształtu i zawartości zakładki tematycznej „TWÓJ DZIELNICOWY” na stronach internetowych jednostek organizacyjnych Policji. Komendant powierzył zadanie opracowania wzoru ww. zakładki zespołowi, powołanemu decyzją nr 276/2015⁵⁹, oraz polecił komendantom wojewódzkim (Stołecznemu) Policji udzielić wsparcia poprzez przekazanie opinii oraz propozycji w ww. zakresie⁶⁰.

Zgodnie z treścią ww. decyzji, z-ca Dyrektora BPiRD zobowiązana została do przedłożenia Komendantowi, do zatwierdzenia, sprawozdania z prac zespołu do dnia 31 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 53-63)

W okresie objętym kontrolą, Komendant podjął, również działania, których zakres wykraczał poza zindywidualizowaną grupę policjantów – dzielnicowych, ale wywierające wpływ na organizację i metody realizacji zadań przez tą służbę, w tym m.in.:

- wydał polecenie wszystkim komendantom wojewódzkim (Stołecznemu) Policji, by z dniem 1 stycznia 2014 r., w jednostkach organizacyjnych Policji, a w szczególności w tych komórkach organizacyjnych, w których policjanci na stałe i w sposób planowy realizują służbę zewnętrzną tj. m.in. dzielnicowi, korzystano z modułu „Siły i Środki” w Systemie Wspomagania Dowodzenia, obejmującego: grafik służby, dyslokację, odprawę i rozliczenie z czasu pełnionej służby⁶¹. Tym samym wzmocnieniu uległy mechanizmy bieżącego monitoringu służby dzielnicowych.

(dowód: akta kontroli str. 372)

- powołał zespół do opracowania *„Koncepcji działań profilaktycznych Policji”*⁶², którego zadaniem było m.in. określenie priorytetów w obszarach prewencji kryminalnej tj. w zakresie działań profilaktycznych Policji, rozwiązań strukturalno-organizacyjnych, szkolenia, zasad komunikacji wewnętrznej, źródeł finansowania oraz form współpracy z podmiotami pozapolicyjnymi. Ustalono, że powołany zespół przedstawił Komendantowi rekomendacje do

⁵⁸ Pismo zastępcy Komendanta Głównego Policji z dn. 14 września 2015 r. (nr ref. EP-2634/443/15) skierowane do wszystkich KWP oraz KSP.

⁵⁹ Decyzja nr 276 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 sierpnia 2015 r. w sprawie powołania zespołu do opracowania „Strategii komunikacji wewnętrznej i pracy medialnej w obszarze profilaktyki społecznej”.

⁶⁰ Op. cit. jak w odnośniku nr 55.

⁶¹ Pismo Komendanta Głównego Policji z dn. 13 grudnia 2013 r. nr ref. EP-2608/13 skierowane do KWP/KSP.

⁶² Decyzja nr 247 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie zespołu do opracowania „Koncepcji działań profilaktycznych Policji”

realizacji przez właściwe merytorycznie jednostki i komórki organizacyjne Policji. Wnioski zostały zatwierdzone przez KGP. Wśród powyższych wskazano m.in. na wzmocnienie etatowe struktur organizacyjnych Policji w obszarze profilaktyki społecznej na poziomie powiatowym, miejskim, rejonowym oraz standaryzację zakresów obowiązków. Przewidziano na poziomie rewiru/ ogniwa następujące zadania dla dzielnicowych: wskazywanie lokalnych zagrożeń i kierunków działań profilaktycznych, inicjowanie przedsięwzięć z zakresu profilaktyki społecznej, realizację akcji i programów profilaktycznych, współuczestniczenie w realizacji przedsięwzięć profilaktycznych oraz współpracę z oficerem prasowym w zakresie promocji własnych działań profilaktycznych. Ponadto przewiduje się udział dzielnicowych w lokalnym doskonaleniu policjantów w zakresie profilaktyki społecznej (poziom KWP/KSP), a także ich wsparcie merytoryczne w tym zakresie (poziom KPP/KMP/KRP). Komendant powołał zespół, któremu powierzył zadanie nadzoru nad realizacją powyższych rekomendacji⁶³.

(dowód: akta kontroli str. 1120-1144)

2.2. Doskonalenie zawodowe dzielnicowych

Opis stanu
faktycznego

Kurs specjalistyczny dla dzielnicowych

Kwestię szkolenia w Policji reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji⁶⁴ (zwane dalej: rozporządzeniem w sprawie szkoleń).

Ustalono, że w ramach doskonalenia zawodowego centralnego, realizowane były w Policji kursy specjalistyczne dla dzielnicowych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami⁶⁵, Komendant określił program nauczania w ramach ww. kursu. Zgodnie z przyjętym przed okresem kontroli, a realizowanym w jego trakcie programem⁶⁶, kurs ten miał przygotować policjanta do wykonywania zadań służbowych na stanowisku dzielnicowego, a adresowany był zarówno do funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na tym stanowisku, jak i przewidzianych do służby na nim, pod warunkiem posiadania poświadczenia bezpieczeństwa upoważniającego ich do dostępu do informacji niejawnych, oznaczonych klauzulą poufne. Czas trwania kursu określony został na 22 dni szkoleniowe (170 godzin), a jego zakres tematyczny obejmował siedem bloków tematycznych, przy czym dwa z nich, tj. Zagadnienia prawne i Postępowanie przygotowawcze zajmowały blisko połowę (tj. 47 %) czasu kursu⁶⁷. Ocenę końcową kursu stanowiła średnia ocen uzyskanych z poszczególnych bloków tematycznych.

(dowód: akta kontroli str. 6-15, 359-371, 668-672)

⁶³ Decyzja nr 241 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 lipca 2015 r. w sprawie powołania zespołu ds. monitorowania realizacji „Koncepcji działań Policji w zakresie profilaktyki społecznej na lata 2015-2018” – Niepublikowana.

⁶⁴ Dz.U Nr 126, poz. 877 ze zm.

⁶⁵ § 54 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szkoleń.

⁶⁶ Decyzja nr 270 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 października 2010 r. w sprawie programu nauczania na kursie specjalistycznym dla dzielnicowych (Dz. Urz. KGP nr 11, poz. 65 ze zm.).

⁶⁷ Tj. Zagadnienia prawne (41 godzin), Prewencja kryminalna (17 godzin), Interwencje policyjne (32 godziny), Postępowania w sprawach o wykroczenia (22 godziny), Postępowanie przygotowawcze (39 godzin) oraz Praca operacyjna (6 godziny).

W okresie objętym kontrolą, Komendant Główny Policji dokonał zmiany ww. programu⁶⁸. Nowy program kursu, obowiązujący w trakcie trwania kontroli, różnił się nieznacznie w wymiarze czasu przewidzianym na realizację poszczególnych bloków tematycznych, w tym m.in. zwiększono czas trwania pierwszego z ww. bloków tematycznych i zmniejszono czas w zakresie ostatniego z nich⁶⁹. Zmianie uległa także forma zaliczenia kursu, tj. wprowadzono egzamin końcowy.

(dowód: akta kontroli str. 673-678)

W trakcie trwania kontroli Komendant powołał zespół, składający się z przedstawicieli szkół policyjnych, jednostek terenowych oraz przedstawiciela BPiRD, którego zadaniem było opracowanie projektu zmiany ww. programu nauczania⁷⁰. Jak wynika z wyjaśnień z-cy Dyrektora BPiRD, planowane było wprowadzenie modyfikacji treści programu w kierunku położenia nacisku na komunikację interpersonalną w relacjach dzielnicowy-obywatel, działania w zakresie prewencji kryminalnej, podniesienia świadomości społeczeństwa o występujących zagrożeniach, zwiększania zaufania do Policji, gromadzenia informacji od mieszkańców oraz diagnozowania problemów dotyczących bezpieczeństwa i porządku prawnego.

(dowód: akta kontroli str. 359-371)

W latach objętych kontrolą NIK zgłoszone potrzeby szkoleniowe w zakresie kursu specjalistycznego dla dzielnicowych wyniosły odpowiednio: 2013 r. – 890, 2014 r. – 866, 2015 r. – 955 funkcjonariuszy. Zrealizowano 86 edycji ww. kursu, w ramach których przeszkolono 2.467 funkcjonariuszy (tj. 91% liczby w zakresie zgłoszonych potrzeb).⁷¹

(dowód: akta kontroli str. 6-15, 291-295, 660-667)

Ogólnopolskie Zawody Policjantów Dzielnicowych – „Dzielnicowy Roku”

W toku kontroli ustalono, iż od 2013 r. reaktywowano organizację Ogólnopolskich Zawodów Policjantów Dzielnicowych – „Dzielnicowy Roku”. Na podstawie decyzji Komendanta w sprawie powołania zespołu do zorganizowania finału Ogólnopolskich Zawodów Policjantów Dzielnicowych „Dzielnicowy Roku”,⁷² opracowano regulamin zawodów oraz zorganizowano je na obiektach Szkoły Policji w Katowicach.

Celem zawodów było poszerzenie wiedzy i doskonalenie umiejętności zawodowych dzielnicowych. Zawody przeprowadzono trzystopniowo, tj. I stopień na szczeblu komend powiatowych/miejskich/rejonowych Policji⁷³, II stopień na

⁶⁸ Decyzja nr 284 KGP z dnia 4 września 2015 r. zmieniająca decyzję w sprawie programu nauczania w kursie specjalistycznym dla dzielnicowych.

⁶⁹ Zwiększono czas trwania dwóch bloków tematycznych: Zagadnienia prawne (o 3 godziny), Praca operacyjna (o 2 godziny), natomiast zmniejszono w zakresie bloku: Postępowanie przygotowawcze (o 3 godziny).

⁷⁰ Decyzja nr 321 Komendanta Głównego Policji z dnia 7 października 2015 r. w sprawie zespołu do opracowania projektu zmiany programu nauczania na kursie specjalistycznym dla dzielnicowych.

⁷¹ W roku 2013 liczba absolwentów kursu wyniosła 631, w 2014 r. – 806, a w roku 2015 – 1030.

⁷² Decyzje Komendanta Głównego Policji w sprawie powołania zespołu do zorganizowania finału Ogólnopolskich Zawodów Policjantów Dzielnicowych „Dzielnicowy Roku” - odpowiednio w latach 2013-2015: Decyzja nr 119 z dnia 03.04.2013 r., Decyzja nr 81 z dnia 21.02.2014 r., Decyzja nr 32 z dnia 05.02.2015 r.

⁷³ Udział w nich brali wszyscy policjanci realizujący w dniu zawodów, zgodnie z kartą opisu stanowiska pracy, zadania służbowe dzielnicowego.

szczeblu KWP/KSP i III stopień zawody finałowe⁷⁴. Komendant powierzył przy tym bezpośredni nadzór nad organizacją i przeprowadzeniem zawodów odpowiednio komendantom powiatowymi i równorzędnym (zawody I stopnia) i komendantom wojewódzkim (Stołecznemu) Policji (zawody II stopnia).

Komendant zapewnił przy tym możliwość udziału przedstawicieli BPiRD, Gabinetu KGP oraz Szkoły Policji w Katowicach w zawodach I i II stopnia w charakterze obserwatorów. Ponadto, w 2014 r. przedstawiciele KWP/KSP mogli uczestniczyć na analogicznej zasadzie w konkursach I stopnia na terenie im podległym, a w 2015 r. Komendant nakazał, by ww. obserwatorzy uczestniczyli w co najmniej 20% zawodów odbywających się w podległych jednostkach.

Po zakończeniu każdego szczebla zawodów (I,II,III) w KGP przeprowadzano analizę przeprowadzonych testów, a wnioski zalecano wykorzystywać komendantom wojewódzkim (Stołecznemu) Policji w doskonaleniu zawodowym lokalnym, w szczególności ze zwróceniem uwagi na obszary, które stanowiły największy problem w rozwiązywaniu testów przez dzielnicowych⁷⁵, procesie opiniowania oraz motywowania policjantów, a komendantom szkół Policji wykorzystanie ich w procesie dydaktycznym.

NIK odnotowała także, że zakres konkurencji finału zawodów podlegał corocznemu rozszerzeniu, począwszy z 3 konkurencji w roku 2013 do 5 w 2015 r.⁷⁶, a także działania Komendanta o charakterze motywacyjnym dla uczestników konkursu. W ostatnim z ww. zakresu m.in. Komendant polecił KWP/KSP umożliwienie laureatom (I-III miejsce indywidualnie) m.in. zawodów Dzielnicowy Roku podjęcia nauki na wybranych kierunkach studiów realizowanych w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie w roku akademickim 2015/2016.⁷⁷

(dowód: akta kontroli str. 6-15, 296-307, 359-371)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Komendant podjął, w okresie objętym kontrolą, istotne działania w zakresie weryfikacji prawidłowości i adekwatności rozwiązań systemowych organizacji i funkcjonowania dzielnicowych w Policji. W szczególności Kierownictwo Policji pozyskało informacje odnośnie potrzeb i trudności w realizacji zadań tej grupy funkcjonariuszy, identyfikowanych przez KWP/KSP i jednostki niższego rzędu, w których służbę pełnią dzielnicowi. Komendant podjął także działania wdrażające mające na celu wyeliminowanie zidentyfikowanych braków w obszarze służby dzielnicowych, w tym w szczególności zainicjował prace nad aktualizacją zarządzenia nr 528/07, jak również prowadził działania zmierzające do wzmocnienia narzędzi dzielnicowych. NIK oceniła jako

⁷⁴ W zawodach II i III stopnia uczestniczyć mogli wyłącznie policjanci mianowani na stanowisko dzielnicowego, niekarani dyscyplinarnie oraz wobec których nie toczyło się postępowanie dyscyplinarne.

⁷⁵ Na przykład w 2014 r. największy problem na szczeblu powiatowym stanowił blok tematyczny dot. istoty, założeń oraz zakresu prewencji kryminalnej, natomiast na szczeblu wojewódzkim największej problemów przysporzył blok tematyczny dotyczący korzystania z pomocy osób i instytucji w trakcie realizowania zadań służbowych.

⁷⁶ W 2013 r. zawody składały się z testu wiedzy policyjnej, analizy dokumentu oraz symulacji przyjęcia interesanta natomiast w roku 2015 objęły również pierwszą pomoc przedmedyczną, strzelanie oraz symulację podstawowych czynności służbowych związane ze służbą patrolową.

⁷⁷ Pismo KGP nr Grz 5555/15 z dnia 02.06.2015 r.

właściwy dotychczasowy kierunek prac nad zmianą zarządzenia nr 528/07 w zakresie, w jakim zmierza on do doprecyzowania zadań dzielnicowych oraz rozliczalności dzielnicowych z codziennej służby i sprawowania na poziomie jednostek organizacyjnych Policji nadzoru nad wykonywaniem przez nich zadań. Z kolei w zakresie drugiego z ww. obszarów, NIK odnotowała, że podjęte działania doprowadziły do niemal pełnego wyposażenia dzielnicowych w służbowe telefony komórkowe, jednak w dalszym ciągu niemal połowa komórek organizacyjnych dzielnicowych nie miała zapewnionego dostępu do Internetu. Stwierdzono również, że podjęte przez Komendanta działania naprawcze nie dotyczyły istotnego, wskazywanego przez dzielnicowych problemu w organizacji ich służby, tj. kwestii awansu poziomu tej grupy funkcjonariuszy.

Komendant podjął także działania w zakresie usprawnienia procesu doskonalenia zawodowego dzielnicowych, które w ocenie NIK mogą przyczynić się do podniesienia poziomu ich przygotowania zawodowego. W tym zakresie NIK uznała, że we właściwym kierunku zmierzały działania dot. modyfikacji programu nauczania na kursie specjalistycznym dla dzielnicowych oraz zmiany sposobu zaliczenia kursu na formę egzaminacyjną. W szczególności zasadne były działania dot. zmniejszenia czasu szkoleniowego poświęcanego zagadnieniom, które dzielnicowi powinni realizować jedynie w wyjątkowych przypadkach, a koncentracji na przygotowaniu do realizacji ich podstawowych zadań. Ponadto, NIK uznała za właściwe działania Komendanta dot. organizacji konkursu dedykowanego dzielnicowym, służącego weryfikacji wiedzy i umiejętności tej grupy funkcjonariuszy.

IV. Uwagi i wnioski

NIK zwraca uwagę, że wobec istniejących ograniczeń sił i środków w Policji, w szczególności w służbie prewencyjnej oraz pozostawienia pewnego stopnia swobody kierownikom jednostek organizacyjnych Policji w zakresie kształtowania ich struktury i podziału zadań, mogą występować różnice w modelu pełnienia służby przez dzielnicowych. W świetle powyższego, brak określenia na poziomie krajowym mierników, które odnosiłyby się bezpośrednio i wyłącznie do wykonywania zadań przez dzielnicowych, stwarza ryzyko ograniczenia skuteczności wpływu Komendanta na prawidłową realizację podstawowych zadań, jakie przydzielił on tej blisko 8 tys. grupie funkcjonariuszy Policji. Okoliczność ta wpływała na ograniczenie wiedzy Komendanta o rzeczywistym przebiegu służby dzielnicowych i sposobie ich zadaniowania przez przełożonych, w tym także w zakresie oceny skuteczności systemowego rozwiązania w organizacji Policji, polegającego na wyodrębnieniu ww. grupy funkcjonariuszy i przypisaniu im do realizacji określonych zadań. Jednocześnie pośrednim efektem ww. rozwiązania jest ryzyko nadmiernego „odciągania” dzielnicowych w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Policji od realizacji ich podstawowych zadań na rzecz innych czynności (w zależności od bieżących potrzeb i warunków lokalnych), dopuszczonych przez Komendanta jedynie w wyjątkowych, uzasadnionych przypadkach.

Wnioski pokontrolne

Mając na względzie brak stwierdzenia nieprawidłowości w poddanej kontroli działalności Komendanta, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od sformułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi

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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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.

Warszawa, dnia 13 stycznia 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Mieczysław Łuczak



Podpis