



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.411.005.01.2016
R/16/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach
al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce
T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05
lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	R/16/005 – Zapobieganie i przeciwdziałanie cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2013-2016, a także zdarzenia przed i po tym okresie, mające znaczenie dla kontrolowanej działalności.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontrolerzy</i>	Krzysztof Wilkosz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKI/90/2016 z dnia 25 października 2016 r., Krzysztof Kopeć, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/101/2016 z dnia 23 listopada 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Komenda Powiatowa Policji w Skarżysku-Kamiennej (dalej: KPP lub Komenda), ul. Szydłowiecka 22, 26-110 Skarżysko-Kamienna.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Tomasz Śliwiński, Komendant Powiatowy Policji w Skarżysku-Kamiennej od 1 grudnia 2016 r. (dalej: Komendant), który w okresie od 6 października 2016 r. do 30 listopada 2016 r. pełnił obowiązki Komendanta; wcześniej, od 17 grudnia 2012 r. do 30 września 2016 r., Komendantem Powiatowym Policji w Skarżysku-Kamiennej był Piotr Zalewski. (dowód: akta kontroli str. 134-140)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W KPP podejmowano działania mające na celu zapobieganie i przeciwdziałanie cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży, jednak nieprzeprowadzenie analizy skali tego zjawiska, niezdiagnozowanie potrzeb i nieprzygotowanie planu działań w tym obszarze oraz brak ewaluacji realizowanych działań sprawiły, że skuteczność i efektywność tych działań w rzeczywistości nie była znana.

W KPP nie analizowano skali zjawiska cyberprzemocy i nie rozpoznawano zagrożeń z nią związanych. Komenda nie otrzymała zaleceń dotyczących konieczności ich prowadzenia z jednostek nadrzędnych – Komendy Wojewódzkiej Policji w Kielcach (dalej: KWP) oraz Komendy Głównej Policji (dalej: KGP). Zagrożenia związane z cyberprzemocą i kierunki działań profilaktycznych w walce z tym zjawiskiem nie zostały ujęte również w planach działania priorytetowego dzielnicowych KPP.

Działania profilaktyczne mające na celu zapobieganie cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży podejmowane były w ramach realizacji programów i akcji dotyczących szeroko rozumianego bezpieczeństwa publicznego i ograniczania przestępczości. KPP nie podjęła współpracy z organami samorządu terytorialnego, organizacjami i instytucjami pozarządowymi w celu stworzenia i realizacji programów prewencyjnych ukierunkowanych bezpośrednio na ujawnianie, zapobieganie i zwalczanie cyberprzemocy.

W strukturze organizacyjnej KPP nie wyodrębniono komórki organizacyjnej zajmującej się profilaktyką, w tym analizą zjawiska cyberprzemocy, rozpoznaniem zagrożeń z nią związanych oraz walką z tym zjawiskiem. Zespół lub sekcja zajmujący się wyłącznie profilaktyką zostały wskazane jako struktura docelowa w przypadku komend powiatowych

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.

Policji w *Koncepcji działań Policji w zakresie profilaktyki społecznej na lata 2015-2018*. Główny ciężar realizacji działań profilaktycznych spoczywał na pracowniku jednoosobowego stanowiska do spraw profilaktyki społecznej, pracowniku jednoosobowego stanowiska do spraw prasowo-informacyjnych (dalej: oficer prasowy) oraz dzielnicowych. W kontrolowanym okresie jednodniowe szkolenie dotyczące cyberprzestępczości odbył tylko oficer prasowy, co w ocenie NIK w znaczącym stopniu utrudniało rzetelną realizację działań w tym zakresie.

NIK zwraca uwagę na fakt, że dostępne w codziennej pracy KPP systemy informatyczne i statystyczne takie jak System Wspomagania Dowodzenia (dalej: SWD), Krajowy System Informacji Policji (dalej: KSIP) oraz System Elektronicznej Sprawozdawczości w Policji (dalej: SESPOL), nie dawały możliwości szybkiego wygenerowania statystyki zdarzeń o charakterze cyberprzestępczości i cyberprzemocy, w tym dotyczącej dzieci i młodzieży.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

KPP wraz z podległym Komisariatem Policji w Suchedniowie była jednostką Policji właściwą na obszarze powiatu skarżyskiego o powierzchni 395 km², zamieszkałego w 2014 r. przez 77,6 tys. ludności, w tym 11,7 tys. ludności w wieku przedprodukcyjnym². Liczba ludności powiatu w wybranych kategoriach wiekowych przedstawiała się następująco: 7-12 lat – 3.624, 13-15 lat – 2.025, 16-19 lat – 3.134.

W 2014 r. na terenie powiatu funkcjonowało 29 szkół podstawowych, 14 gimnazjów, 38 szkół ponadgimnazjalnych i policealnych. Liczba uczniów w 2014 r. w szkołach podstawowych wynosiła 3.666, w gimnazjach – 1.939, w zasadniczych szkołach zawodowych – 384, w liceach ogólnokształcących – 1.807, w technikumach i ogólnokształcących szkołach artystycznych – 1.299. Na terenie powiatu w 2014 r. działało również 37 placówek wychowania przedszkolnego, do których uczęszczało 1.896 dzieci³.

Problematyka cyberprzemocy⁴ wśród dzieci i młodzieży nie znalazła bezpośredniego odzwierciedlenia w dokumentach analitycznych i strategicznych przygotowywanych zarówno w KPP, jak i w jednostkach nadrzędnych, tj. KGP i KWP. W dokumentach tych znalazły się odniesienia do zjawiska cyberprzestępczości.

W *Priorytetach i Zadaniach Priorytetowych Komendanta Głównego Policji na lata 2016-2018* uwzględniono priorytet 2 *Podniesienie skuteczności działań Policji w identyfikacji i zwalczaniu największych współczesnych zagrożeń w tym cyberprzestępczości*. Zadania przewidziane do realizacji dla KWP w ramach ww. priorytetu zakładały intensyfikację prowadzenia form pracy operacyjnej w zakresie zwalczania cyberprzestępczości. W poprzedniej wersji dokumentu na lata 2013-2015 nie zawarto priorytetu dotyczącego cyberprzestępczości.

Na szczeblu KGP opracowana została *Koncepcja działań Policji w zakresie profilaktyki społecznej na lata 2015-2018*⁵. Jak wskazano w ww. dokumencie, na potrzeby jego opracowania podjęte zostały prace diagnozujące obszary zagrożeń wskazane przez policjantów realizujących zadania z zakresu prewencji kryminalnej, na podstawie których cyberzagrożenia znalazły się wśród trzech najważniejszych obszarów zagrożeń, obok narkotyków i bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W dokumencie tym zaproponowano rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne mające na celu zwrócenie uwagi na potrzebę wzmocnienia realizacji przez Policję działań profilaktycznych na poziomie komend powiatowych, miejskich i rejonowych Policji oraz komisariatów Policji mających wpływ na wzrost poczucia bezpieczeństwa społeczeństwa, inicjowanie i prowadzenie działań profilaktycznych przez Policję zgodnie z potrzebami i oczekiwaniami ze strony lokalnej społeczności. Przewidziano, na poziomie komend powiatowych Policji, wydzielenie policjantów w liczbie stosownej do kategorii jednostki organizacyjnej Policji zajmujących się wyłącznie profilaktyką, współpracujących z innymi policjantami w jednostce oraz policjantami podległych komisariatów i posterunków. Jako strukturę docelową na poziomie komend powiatowych wskazano zespół lub sekcję o stanie liczbowym odpowiadającym kategorii

² Wiek, w którym ludność nie osiągnęła jeszcze zdolności do pracy, tj. grupa wieku 0 - 17 lat.

³ Dane statystyczne na podstawie opracowania Urzędu Statystycznego w Kielcach Statystyczne *Vademecum Samorządowca 2015 Powiat skarżyski* http://kielce.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_swietokrzyskie/portrety_powiatow/powiat_skarzyski.pdf oraz na podstawie Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

⁴ Cyberprzemoc (ang. Cyberbullying) to przemoc z użyciem technologii informacyjnych i komunikacyjnych – komunikatorów, czatów, stron internetowych, blogów, SMS-ów, MMS-ów.

⁵ Do 2015 r. nie funkcjonował dokument o podobnym charakterze.

jednostki organizacyjnej Policji. Wśród obszarów działania i zadań tych komórek organizacyjnych wymieniono m.in.:

- inicjowanie, przygotowywanie i wdrażanie przedsięwzięć z zakresu profilaktyki społecznej, w oparciu o zagrożenia występujące na terenie powiatu,
- pozyskiwanie partnerów pozapolicyjnych do udziału w zainicjowanych i realizowanych przedsięwzięciach profilaktycznych,
- realizacja i koordynowanie zadań wynikających z krajowych i wojewódzkich przedsięwzięć z zakresu profilaktyki społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 22-62)

W Planie działalności Komendanta Wojewódzkiego Policji w Kielcach na rok 2016 przewidziano realizację Priorytetu II *Podniesienie skuteczności działań Policji w identyfikacji i zwalczaniu największych współczesnych zagrożeń w tym cyberprzestępczości*. W zadaniu I służącym realizacji ww. priorytetu założono intensyfikację prowadzenia form pracy operacyjnej w zakresie zwalczania cyberprzestępczości. Sposób realizacji tego zadania określono w następujący sposób:

- organizowanie doskonalenia zawodowego na poziomie KWP,
- przeszkolenie funkcjonariuszy na kursach specjalistycznych,
- usprawnienie współdziałania i wymiana informacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi Policji i innymi uprawnionymi podmiotami.

(dowód: akta kontroli str. 74-99)

Na szczeblu województwa w kontrolowanym okresie realizowano we współpracy pomiędzy Wojewodą Świętokrzyskim, Marszałkiem Województwa Świętokrzyskiego, Świętokrzyskim Komendantem Wojewódzkim Policji w Kielcach, Przewodniczącym Konwentu Starostów Województwa Świętokrzyskiego, oraz Prezesem Stowarzyszenia Związek Miast i Gmin Regionu Świętokrzyskiego Program *Bezpieczne Świętokrzyskie* (pierwsza edycja lata 2011-2015, II edycja lata 2016-2020). W ramach programu określono obszary ryzyka występowania zagrożeń, wśród których znalazła się w latach 2011-2015 – *przestępczość internetowa*, w latach 2016-2020 – *Internet*. Proponowane w latach 2011-2015 działania w ramach obszaru *przestępczość internetowa* były następujące:

- szkolenia tematyczne skierowane do kadry pedagogicznej na temat bezpiecznego korzystania z Internetu,
- upowszechnienie wiedzy o zagrożeniach płynących z nieodpowiedzialnego korzystania z witryn internetowych wśród dzieci i młodzieży poprzez szkolenia prowadzone przez specjalistów w dziedzinie profilaktyki przestępczości w cyberprzestrzeni,
- uświadamianie użytkownikom Internetu konsekwencji prawnych wynikających z niewłaściwego wykorzystywania medium jakim jest Internet,
- podejmowanie inicjatyw mających na celu uświadomienie przestępstw internetowych związanych z dokonywaniem transakcji handlowych i operacji finansowych,
- organizowanie spotkań w szkołach z rodzicami i opiekunami prawnymi dzieci na temat korzystania z dostępnych zabezpieczeń filtrujących treści witryn internetowych,
- podejmowanie wszelkich inicjatyw mających na celu zagospodarowanie czasu wolnego dzieci i młodzieży jako metody przeciwdziałania uzależnieniu od Internetu.

W latach 2016-2020 do realizacji w ramach obszaru Internet przewidziano następujące działania:

- szkolenia tematyczne i upowszechniające wiedzę na temat bezpiecznego korzystania z Internetu, nieodpowiedzialnego korzystania z witryn internetowych i wynikających z tego konsekwencji prawnych, profilaktyki przestępczości w cyberprzestrzeni,
- podejmowanie inicjatyw mających na celu uświadomienie przestępstw internetowych związanych z dokonywaniem transakcji handlowych i operacji finansowych,
- opracowanie i upowszechnienie materiałów dotyczących bezpiecznego korzystania z nowych mediów,
- wdrażanie i realizowanie programów edukacyjnych dotyczących bezpiecznego korzystania z Internetu oraz sposobów reagowania w sytuacjach zagrożenia,
- organizowanie spotkań na temat korzystania z dostępnych zabezpieczeń filtrujących treści witryn internetowych,

- podejmowanie wszelkich inicjatyw mających na celu kształtowanie właściwych postaw wobec praw autorskich, ochrony wizerunku i danych osobowych w sieci.

(dowód: akta kontroli str. 99-132)

W ramach działań profilaktycznych, inicjatyw na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa, współpracy z instytucjami i organizacjami działającymi na rzecz dzieci, młodzieży i rodziny, KPP w kontrolowanym okresie realizowała siedem programów prewencyjnych zbieżnych z programem *Bezpieczne Świętokrzyskie*. Były to następujące programy:

- *Szkoła – Rodzina – Środowisko*,
- *Przeciwdziałanie Narkomanii i Alkoholizmowi*,
- *Świętokrzyski Program Pomocy Ofiarom Przestępstw*,
- *Bezpieczny Wypoczynek*,
- *Powiatowy Program na Rzecz Bezpieczeństwa Obywateli*,
- *Bezpieczny Dom, Osiedle i Parking*,
- *Bezpieczny Biznes*.

Z ww. programów do dzieci i młodzieży w największym stopniu skierowane były: *Szkoła – Rodzina – Środowisko*, *Przeciwdziałanie Narkomanii i Alkoholizmowi*, *Świętokrzyski Program Pomocy Ofiarom Przestępstw* oraz *Bezpieczny Wypoczynek*.

W KPP w kontrolowanym okresie nie opracowano i nie realizowano programu prewencyjnego ukierunkowanego na ujawnianie, zapobieganie i zwalczanie cyberprzemocy w szczególności wśród dzieci i młodzieży.

(dowód: akta kontroli str. 224-225)

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 21 listopada 2016 r. Komenda podejmowała następujące działania profilaktyczne w celu ograniczenia zjawiska cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży:

- udział w konkursie *Szybuj bezpiecznie w internetowej chmurze*⁶. W ramach kolejnych edycji ww. konkursu policjanci KPP odbyli 13 spotkań z uczniami szkół podstawowych z terenu powiatu, w trakcie których przekazali uczniom zasady bezpiecznego korzystania z Internetu, a także poruszali tematy związane z cyberprzestępczością, cyberprzemocą oraz odpowiedzialnością prawną nieletnich,
- realizacja własnej inicjatywy *Handel ludźmi to nie fikcja. Stop cyberprzemocy*⁷,
- udział w spotkaniach, akcjach, projektach organizowanych w placówkach oświatowych zlokalizowanych na terenie właściwości Komendy, w trakcie których funkcjonariusze poruszali m.in.: kwestie dotyczące nagrywania filmików przez uczniów oraz niebezpieczeństwa i konsekwencji wynikających z ich realizacji i umieszczania w Internecie, kwestie związane z odpowiedzialnością karną nieletnich, przestępczością w Internecie, cyberprzemocą oraz bezpieczeństwem dzieci w Internecie.

W kontrolowanym okresie przedstawiciele KPP wzięli udział w 31 spotkaniach, w trakcie których poruszono kwestie dotyczące cyberprzestępczości, zorganizowanych w 20 z 81 placówek oświatowych funkcjonujących na terenie powiatu⁸. W spotkaniach tych wzięło udział blisko 2 tys. uczniów z ponad 9 tys. uczniów kształcących się w placówkach oświatowych zlokalizowanych na terenie powiatu skarżyskiego.

Podstawą udziału przedstawicieli KPP w spotkaniach było zgłoszenie potrzeby jego realizacji bądź zaproszenie skierowane ze strony organizatora.

(dowód: akta kontroli str. 3-6, 302)

Odnosząc się do liczby zorganizowanych spotkań Komendant wyjaśnił, że w jego ocenie liczba przeprowadzonych spotkań w placówkach oświatowych, gdzie poruszono problem cyberprzemocy, na tle wszystkich realizowanych działań profilaktycznych była właściwa. *Policja w ramach pracy profilaktycznej oprócz tematu cyberprzemocy zajmuje się następującymi obszarami: bezpieczeństwo w zakresie ruchu drogowego (jazda po alkoholu, prędkość, niechronieni uczestnicy ruchu drogowego, działania dla dzieci i młodzieży w ramach inicjatywy „Bezpieczna droga do szkoły”), bezpieczeństwo dzieci i młodzieży (przemoc rówieśnicza, demoralizacja nieletniego, odpowiedzialność nieletniego za popełnione*

⁶ Konkurs organizowany przez KWP wspólnie z Urzędem Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego i Świętokrzyskim Centrum Doskonalenia Nauczycieli w Kielcach.

⁷ W ramach inicjatywy *Handel ludźmi to nie fikcja. Stop cyberprzemocy* zorganizowano sześć spotkań.

⁸ Bez placówek wychowania przedszkolnego.

czyny karalne w ramach inicjatywy „Moja szkoła jest bezpieczna”, zagrożenie narkomanią, dopalaczami oraz środkami odurzającymi), bezpieczeństwo osób starszych (oszustwa, przemoc), patologie społeczne (alkoholizm, narkomania, przemoc domowa) i inne. Odzwierciedleniem w prowadzonych działaniach profilaktycznych są coroczne sprawozdania w ramach programu „Bezpieczne Świętokrzyskie”, w których przedstawiane są przedsięwzięcia prewencyjno-profilaktyczne oraz spotkania poświęcone bezpieczeństwu mieszkańców powiatu skarżyskiego.

Komendant dodał: *Biorąc pod uwagę liczbę 81 placówek oświatowych na terenie powiatu skarżyskiego, liczba 31 spotkań w ramach cyberprzemocy w latach 2013-2016 mogłaby wydawać się niewystarczająca, natomiast uwzględniając całość pracy profilaktycznej i ilość policjantów ją wykonującą jest właściwa. Z pewnością dodatkowe programy profilaktyczne w zakresie cyberprzemocy oraz kampanie na płaszczyźnie centralnej mogłyby przynieść korzyść we wszystkich placówkach oświatowych wzorem kampanii „Dopalacze kradną życie” zrealizowanej na zlecenie Ministra Spraw Wewnętrznych. Ponadto niezwykle cenne byłyby szkolenia w zakresie cyberprzemocy dla policjantów zajmujących się profilaktyką.*

Wyjaśniając przyczyny przeprowadzenia spotkań w tych konkretnych placówkach, Komendant dodał: *Rola policji w podejmowanych działaniach profilaktycznych w placówkach oświatowych jest przede wszystkim wspierająca kadre pedagogiczną. To dyrektorzy, pedagodzy szkolni i grono pedagogiczne placówek oświatowych mają ciągły kontakt ze swoimi uczniami oraz diagnozują pojawiające się zagrożenia wśród dzieci i młodzieży. Przykładem jest właśnie konkurs Świętokrzyskiego Centrum Doskonalenia Nauczycieli, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego oraz Komendy Wojewódzkiej Policji w Kielcach pt. „Szybuj bezpiecznie w internetowej chmurze” kierowany do szkół w całym województwie świętokrzyskim. Przystępują do niego szkoły zainteresowane, a jednym z warunków konkursu jest zaproszenie przedstawiciela policji na spotkanie profilaktyczne w tej tematyce. Zatem na potrzeby realizowanych spotkań profilaktycznych nie wykonuje się analizy zasadności ich przeprowadzenia akurat w tych konkretnych placówkach oświatowych. Kierowane pisma placówek oświatowych o spotkania do tutaj. KPP świadczą o dobrej współpracy i możliwości podejmowania działań profilaktycznych przez policję w sposób elastyczny.*

(dowód: akta kontroli str. 311-313)

W KPP nie rozpoznawano zagrożenia związanego z cyberprzemocą i nie analizowano zjawiska cyberprzemocy. Prezentacje przedstawiane w trakcie corocznych odpraw podsumowujących wyniki pracy skarżyskiej policji w KWP zawierały m.in.: dane na temat przestępstw kryminalnych w rozbiciu na siedem podstawowych kategorii: kradzież mienia, kradzież samochodu, kradzież z włamaniem, rozbój i wymuszenie rozbójnicze, uszczerbek na zdrowiu, bójka i pobicie, uszkodzenie mienia, statystyki odnośnie wypadków drogowych, informacje o prowadzonych działaniach profilaktycznych, a także informacje odnośnie sukcesów KPP odnotowanych w danym roku. W żadnej objętej badaniem prezentacji przedstawionej w trakcie odpraw podsumowujących nie zawarto analiz zjawiska cyberprzemocy czy szerzej zjawiska cyberprzestępczości.

W *Informacji dotyczącej stanu przestępczości i demoralizacji nieletnich na terenie działania KPP Skarżysko-Kamienna w 2013 r.* przedstawiono charakterystykę przestępczości nieletnich na terenie powiatu, z której wynikało, że w 2013 r. nieletni popełnili 41 czynów karalnych. Do najczęściej dokonywanych czynów należały bójka i pobicie (8) oraz kradzież (7). W powyższym opracowaniu nie odnoszono się do cyberprzestępczości, a także nie analizowano przypadków, w których to dzieci i młodzież były ofiarami przestępstw.

(dowód: akta kontroli str. 254-301, 318)

W sprawozdaniach z zakresu rozpoznania i profilaktycznej pracy Policji na rzecz zapobiegania demoralizacji nieletnich oraz patologii społecznej w poszczególnych latach objętych kontrolą zamieszczano tabelę z zakresu rozpoznania i profilaktycznej pracy Policji na rzecz zapobiegania demoralizacji nieletnich. Zakres danych zawartych w ww. tabeli obejmował informacje odnośnie:

- liczby wniosków, zawiadomień, interwencji skierowanych do sądów rodzinnych, szkół i innych placówek oświaty i wychowania, służby zdrowia i opieki społecznej, poradni wszelkich typów, innych instytucji i organizacji,

- ujawnionych nieletnich pod wpływem narkotyków, alkoholu,
- członków subkultur młodzieżowych,
- uciekinierów z domów rodzinnych, placówek opiekuńczo-wychowawczych, schronisk dla nieletnich i zakładów poprawczych,
- liczby prostytuujących się,
- liczby spotkań z młodzieżą i pedagogami.

Według informacji zamieszczonych w ww. sprawozdaniach w kontrolowanym okresie przedstawiciele KPP odbyli 704 spotkania z młodzieżą oraz 563 spotkania z pedagogami.

(dowód: akta kontroli str. 188-194)

Zgodnie z § 38 ust. 1 zarządzenia nr 5 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 czerwca 2016 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika dzielnicowych⁹, dzielnicowi KPP, w uzgodnieniu z kierownikiem dzielnicowych, przygotowali plan działania priorytetowego. W ww. planach dzielnicowi nie ujmowali zagrożeń związanego z cyberprzemocą i nie określali kierunków działań profilaktycznych w walce z cyberprzemocą. W przypadku wszystkich objętych badaniem planów działania priorytetowego dla 12 rejonów służbowych zdiagnozowane zagrożenia w rejonie dotyczyły spożywania alkoholu w miejscu publicznym, zakłócania spokoju, ładu i porządku publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 199-222)

Komendant i kierownik dzielnicowych odnośnie podstawy na jakiej dokonano diagnozy zagrożeń wyjaśnili: *Komenda Powiatowa Policji w Skarżysku-Kamiennej zgodnie z wytycznymi prowadziła w I połowie 2016 roku szeroko zakrojone konsultacje społeczne w ramach tworzonej Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa. Spotkania te były między innymi źródłem informacji od mieszkańców powiatu skarżyskiego nt. pojawiających się zagrożeń. Spożywanie alkoholu w miejscach objętych zakazem, zakłócanie spokoju, ładu i porządku publicznego były jednym z najczęściej wymienianych zagrożeń. Ponadto przed sporządzeniem planów działań priorytetowych w przeprowadzonej diagnozie brano pod uwagę informacje przekazane przez społeczeństwo podczas służb obchodowych, własne spostrzeżenia dzielnicowych oraz dane zawarte w Systemie Wspomagania Dowodzenia w zakresie zgłaszanych interwencji. Nadto źródłem określenia priorytetów działania były analizy stanu bezpieczeństwa omawiane podczas cotygodniowych posiedzeń zespołu ds. koordynacji służb zewnętrznych.*

(dowód: akta kontroli str. 311-313, 317)

W strukturze organizacyjnej KPP okresie objętym kontrolą nie funkcjonowała odrębna komórka organizacyjna zajmująca się analizą zjawiska cyberprzemocy, rozpoznaniem zagrożeń związanych z cyberprzemocą oraz walką z tym zjawiskiem.

Zgodnie z postanowieniami regulaminu organizacyjnego KPP do zadań Wydziału Prewencji, należało m.in.:

- inicjowanie, przygotowywanie, realizowanie i koordynowanie przedsięwzięć z zakresu profilaktyki społecznej na terenie powiatu oraz opracowywanie kierunków zwalczania demoralizacji, przestępczości i patologii społecznej wśród nieletnich i w rodzinie,
- opracowywanie i wdrażanie programów prewencyjnych w oparciu o oczekiwania społeczne oraz zagrożenie przestępczością i patologiami społecznymi,
- współdziałanie z organami administracji publicznej, szkołami, organizacjami społecznymi oraz mediami w zakresie profilaktyki społecznej.

W strukturze KPP wyodrębniono jednoosobowe stanowisko do spraw prasowo-informacyjnych, do którego zadań należało m.in.:

- tworzenie, współtworzenie oraz współuczestniczenie z organami administracji publicznej, szkołami, organizacjami społecznymi oraz mediami w zakresie profilaktyki społecznej,
- współuczestniczenie w badaniach społecznych prowadzonych na potrzeby KWP i innych jednostek organizacyjnych Policji,
- wykonywanie czynności z zakresu zapobiegania i przeciwdziałania demoralizacji nieletnich, przemocy w rodzinie i innych patologii.

(dowód: akta kontroli str. 141-175)

⁹ Dz. Urz. KGP poz. 26.

Zakres zadań określony w karcie opisu stanowiska do spraw prasowo-informacyjnych obejmował m.in.:

- współpracowanie z samorządami i organizacjami pozarządowymi w zakresie promowania bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- współdziałanie z organami administracji publicznej, szkołami organizacjami społecznymi oraz mediami w zakresie edukacji, profilaktyki wychowawczej i profilaktyki społecznej, dokumentowanie przeprowadzonych spotkań,
- tworzenie, współtworzenie oraz współuczestniczenie w realizacji programów profilaktyki społecznej,
- wykonywanie czynności z zakresu zapobiegania i przeciwdziałania demoralizacji nieletnich, przemocy w rodzinie i innych patologii,
- promowanie wdrażanych przedsięwzięć profilaktyki społecznej w zakresie informacyjno-prasowym.

(dowód: akta kontroli str. 176-177)

W strukturze organizacyjnej Komendy funkcjonowało jednoosobowe stanowisko do spraw profilaktyki społecznej, którego zakres obowiązków oprócz kwestii związanych z realizacją procedury Niebieskiej Karty obejmował m.in.:

- analizę i diagnozę zagrożeń występujących na terenie powiatu i gminy,
- przygotowanie propozycji przedsięwzięć profilaktycznych i zdefiniowanie partnerów współodpowiedzialnych za ich realizację,
- współpracę z partnerami w ramach zaprojektowanych przedsięwzięć i ich realizację,
- ocenę efektywności zrealizowanych przedsięwzięć przy wsparciu podmiotów pozapolicyjnych,
- ocenę merytoryczną projektów przedsięwzięć z zakresu profilaktyki społecznej,
- realizację i koordynowanie przedsięwzięć powiatowych z zakresu profilaktyki społecznej; współudział w projektowaniu wymaganych ustawowo planów, programów i strategii na rzecz zapobiegania lokalnym zagrożeniom i koordynację realizacji zadań z zakresu kompetencji Policji,
- współpracę z mediami w obszarze zagadnień profilaktyki społecznej, w tym przygotowywanie komunikatów i udzielanie wywiadów – w porozumieniu z oficerem prasowym,
- współpracę z innymi podmiotami administracji publicznej i organizacjami pozarządowymi, w tym w zakresie promocji bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- inicjowanie i realizację działań z zakresu profilaktyki społecznej,
- koordynowanie i wsparcie merytoryczne podległej jednostki organizacyjnej, lokalne doskonalenie policjantów, w tym dzielnicowych w zakresie profilaktyki społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 178-179)

W kontrolowanym okresie w KPP przeprowadzono 205 postępowań z zakresu przestępczości internetowej i cyberprzestępczości (47 postępowań w 2013 r., 44 w 2014 r., 43 w 2015 r. oraz 71¹⁰ w 2016 r.). Zdecydowanie najwięcej prowadzonych postępowań dotyczyło przestępczości związanej z aukcjami internetowymi – 162 postępowania (80,5% prowadzonych postępowań z zakresu przestępczości internetowej i cyberprzestępczości). W KPP w okresie objętym kontrolą przeprowadzono 19 postępowań w zakresie przestępstw związanych z przejęciem kont e-mail, Facebook (9,3%).

(dowód: akta kontroli str. 183-187)

W okresie objętym kontrolą funkcjonariusze KPP nie ujawnili czynu zabronionego popełnionego przez nieletnich dotyczącego cyberprzemocy, a także czynu zabronionego o tym charakterze popełnionego na szkodę nieletnich. W Komendzie prowadzono dziewięć postępowań w sprawach o charakterze cyberprzestępczości dotyczących dzieci i młodzieży, z tego trzy sprawy o charakterze cyberprzemocy. Zawiadomienie we wskazanych przypadkach złożyli rodzice pokrzywdzonych.

W trakcie prowadzenia niniejszej kontroli dokumentacja ww. postępowań znajdowała się w Prokuraturze Rejonowej w Skarżysku-Kamiennej, stąd nie była przedmiotem badań kontrolnych.

¹⁰ Do 14 listopada 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 198, 303-308)

W rejestrze skarg i wniosków KPP nie zaewidencjonowano skarg na działalność funkcjonariuszy w zakresie podejmowanych przez nich czynności zmierzających do ustalenia danych sprawców cyberprzemocy lub cyberprzestępczości.

(dowód: akta kontroli str. 133)

W kontrolowanym okresie w KKP zgłoszono siedem zawiadomień o popełnieniu wykroczenia, związanego z cyberprzemocą. Żadne ze złożonych zawiadomień nie dotyczyło dzieci i młodzieży.

(dowód: akta kontroli str. 7-21)

Systemy informatyczne wspierające pracę funkcjonariuszy KPP: SWD, KSIP, SESPól nie posiadały zakładek w słownikach kategorii zdarzeń dotyczących cyberprzestępczości, w związku z czym nie dawały możliwości wygenerowania zdarzeń związanych z cyberprzestępczością. Przesłanki o tym charakterze były rejestrowane z dostępnymi kwalifikacjami czynów zabronionych znajdujących się w ww. systemach.

(dowód: akta kontroli str. 180-182)

Spośród 151¹¹ funkcjonariuszy KPP (w tym 16 dzielnicowych) szkoleniem dotyczącym problematyki zapobiegania i przeciwdziałania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży objęty został jeden policjant. W 2015 r. wziął on udział w jednodniowym kursie dla funkcjonariuszy pionu prewencji dotyczącym *Dzieci i młodzieży w Internecie* zorganizowanym przez Instytut Badawczy Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej we współpracy z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Policją. Tematyka szkolenia obejmowała kwestie związane z bezpieczeństwem dzieci i młodzieży w Internecie oraz występującymi w tym obszarze zagrożeniami.

(dowód: akta kontroli str. 196-197, 223)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na prowadzeniu przez KPP działań profilaktycznych mających na celu zapobieganie i przeciwdziałanie cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży bez poprzedzenia ich rzetelną analizą skali tego zjawiska, a także opracowaniem planu działań profilaktycznych w tym zakresie. Działalność Komendy w tym obszarze nie była również przedmiotem ewaluacji.

(dowód: akta kontroli str. 3-6, 188-194, 318)

Komendant wyjaśnił, że zjawisko cyberprzemocy jest represjonowane przez katalog przestępstw ujętych w kodeksie karnym i kodeksie wykroczeń. Takie też postępowania przygotowawcze są prowadzone w Komendzie. Komendant przyznał, że *faktycznie brak jest w policyjnych systemach informatycznych ujęcia przedmiotowego tematu w kontekście danych statystycznych, co mogłoby stanowić bazę wyjściową do opracowania szczegółowej analizy tematu*. Ponadto Komendant dodał: *ilość prowadzonych postępowań przygotowawczych dotyczących cyberprzestępczości w latach 2013-2016 nie była znacząca, a zatem nie uzasadniało to konieczności przeprowadzenia takiej analizy. Coroczne statystyki policyjne są sporządzane w Komendzie Powiatowej Policji w Skarżysku-Kamiennej zgodnie z wyznaczonym nurtem przez Komendę Wojewódzką Policji w Kielcach oraz Komendę Główną Policji. Statystyki te odzwierciedlają ilość popełnianych przestępstw na terenie powiatu skarżyskiego z podziałem na poszczególne kategorie przestępstw, natomiast wśród danych statystycznych brak jest kategorii cyberprzestępczość*.

Odnosnie braku opracowania w KPP planu działań profilaktycznych Komendant wyjaśnił: *Komenda Powiatowa Policji w Skarżysku-Kamiennej prowadzi działania profilaktyczne w ramach programu „Bezpieczne Świętokrzyskie” oraz w oparciu o „Koncepcję działań policji w zakresie profilaktyki społecznej na lata 2015-2018”, gdzie nie kierowano do tuł. KPP wytycznych odnośnie obowiązku opracowania planu działań profilaktycznych*.

(dowód: akta kontroli str. 311-313)

Wyjaśniając powód nieprowadzenia ewaluacji działań profilaktycznych Komendant wskazał niestwierdzenie takiej potrzeby. Nadmieniał, że *problematyka cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży winna być głównie prowadzona na zajęciach dydaktycznych w szkołach. Policja*

¹¹ Stan zatrudnienia w Komendzie na 1 grudnia 2016 r.

jako instytucja może w ramach profilaktyki wspierać tego typu inicjatywy w formie pogadarek. Z uwagi na charakter podejmowanych działań, wdrożenie ich ewaluacji wydawało się niezasadnym. Aktualnie żadne przepisy prawne, wytyczne nie regulują tej kwestii, nie nakładają takiego obowiązku na organy Policji.

Zdaniem NIK, potrzeba analiz skali i wagi zjawiska cyberprzemocy nie może być uwarunkowana wyłącznie liczbą prowadzonych postępowań związanych z cyberprzemocą. Brak takich analiz oraz ewaluacji podejmowanych działań profilaktycznych, nie sprzyja rozpoznaniu bieżących zagrożeń w tym obszarze oraz powoduje, że potrzeba działań w tym zakresie, obejmujących np. uczniów różnych typów szkół, a także skuteczność i efektywność działań profilaktycznych w rzeczywistości nie były znane.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że dostępne w codziennej pracy KPP systemy informatyczne i statystyczne: SWD, KSIP, SESPOL nie dają możliwości szybkiego wygenerowania statystyki zdarzeń o charakterze cyberprzestępczości i cyberprzemocy, w szczególności dotyczącej dzieci i młodzieży. W przypadku potrzeby uzyskania danych w tym zakresie konieczne jest ręczne i czasochłonne przeglądanie wszystkich zdarzeń.

2. Zdaniem NIK ograniczona oferta szkoleń dla funkcjonariuszy KPP w zakresie cyberprzemocy może wpływać na brak odpowiedniego przygotowania funkcjonariuszy do prowadzenia działań profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania problemowi cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży i w znaczącym stopniu utrudniać rzetelną realizację działań w tym zakresie.

3. NIK zwraca uwagę, że w KPP profilaktyką zajmował się jeden funkcjonariusz, mający w zakresie swoich obowiązków również kwestie dotyczące Niebieskiej Karty, podczas gdy w *Koncepcji działań Policji w zakresie profilaktyki społecznej na lata 2015-2018* określono liczbę policjantów zajmujących się wyłącznie profilaktyką na minimum jednego policjanta w kategorii najmniejszej etatowo, a jako strukturę docelową przewidziano zespół lub sekcję o stanie liczbowym odpowiadającym kategorii jednostki organizacyjnej Policji.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹², wnosi o prowadzenie działalności profilaktycznej w obszarze przeciwdziałania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży na podstawie planu działań w tym zakresie, opracowanego w oparciu o rzetelną diagnozę skali tego zjawiska i uwzględniającego podejmowanie czynności ewaluacyjnych, pozwalających na ocenę efektów realizacji zaplanowanych działań.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Kielcach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag i
wykonania wniosku

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

¹² Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.

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.

Kielce, dnia grudnia 2016 r.

Kontroler
Krzysztof Wilkosz
doradca ekonomiczny

.....
podpis

Kontroler
Krzysztof Kopeć
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis