



KPB.410.003.00.2015
Nr ewid. 28/2016/P/15/043/KPB

Informacja o wynikach kontroli

WYKONYWANIE ZADAŃ PRZEZ DZIELNICOWYCH

DEPARTAMENT PORZĄDKU
I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego:
Marek Bieńkowski



Akceptuję:
Mieczysław Kuczak



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 12 kwietnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

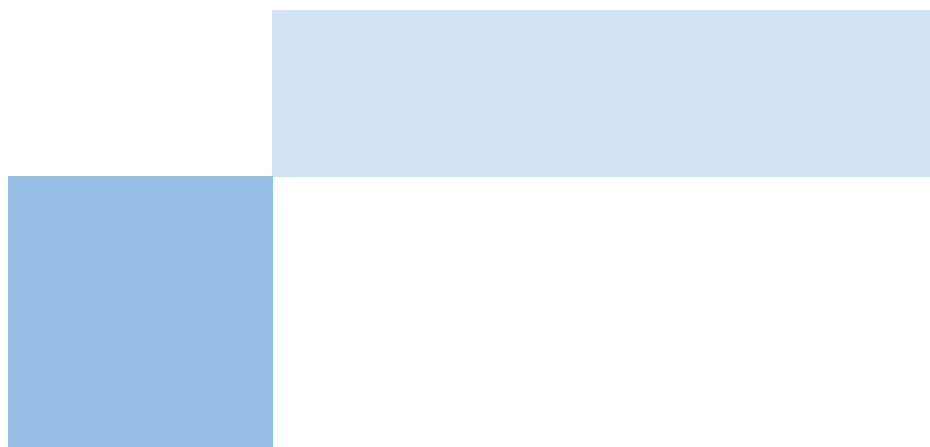
www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	10
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	10
2.2. Synteza wyników kontroli.....	12
2.3. Uwagi i wnioski.....	15
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	17
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą.....	17
3.2. Istotne ustalenia kontroli	17
3.2.1. Organizacja i warunki służby dzielnicowych.....	17
3.2.2. Przydział i realizacja zadań służbowych dzielnicowych.....	28
3.2.3. Planowanie i weryfikacja efektów służby dzielnicowych.....	35
3.2.4. Odbiór społeczny i instytucjonalny realizacji zadań dzielnicowych	39
4. INFORMACJE DODATKOWE	48
4.1. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	48
5. ZAŁĄCZNIKI	49

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

doprowadzenie	zespół czynności związanych z przemieszczaniem osoby pozbawionej wolności do siedziby jednostki organizacyjnej Policji lub innego miejsca wskazanego przepisami prawa lub określonego przez uprawniony organ
działania Policji	zespół przedsięwzięć podejmowanych przez Policję w przypadku zaistnienia zdarzenia kryzysowego lub w sytuacji zaistnienia prawdopodobieństwa wystąpienia takiego zdarzenia, do przeciwdziałania lub likwidacji których niezbędne jest skierowanie zwiększonej liczby policjantów, prowadzone w formach: interwencji, zabezpieczenia prewencyjnego, akcji, operacji (np. zabezpieczenie imprezy masowej, zorganizowane działania pościgowe)
dzielnicowy miejski	dzielnicowy pełniący służbę na terenie miejskim
dzielnicowy pozamiejski	dzielnicowy pełniący służbę na terenie pozamiejskim
KGP	Komenda Główna Policji
KMP	Komenda Miejska Policji
konwój	zespół czynności związanych z przemieszczaniem osoby konwojowanej (tj. osoby pobranej z zakładu karnego, aresztu śledczego, zakładu poprawczego, schroniska dla nieletnich, policyjnej izby dziecka lub innego ośrodka dla nieletnich) albo wartości pieniężnych lub muzealiów
KP	Komisariat Policji
KPP	Komenda Powiatowa Policji
KWP	Komenda Wojewódzka Policji
NOP/NPP	nieetatowy oddział prewencji Policji/nieetatowy pododdział prewencji Policji wykorzystywany np. do zabezpieczenia imprez masowych
obchód	podstawowa forma służby dzielnicowego, polegająca na przemieszczaniu się w granicach przydzielonego rejonu służbowego i realizacji zadań wynikających z jego zakresu obowiązków
PP	Posterunek Policji
procedura „Niebieskie Karty”	procedura wdrażana w stosunku do rodzin, w których występuje zjawisko przemocy domowej
rejon służbowy	obszar działania danego dzielnicowego, przydzielony mu w formie pisemnej przez kierownika jednostki organizacyjnej Policji
SESPol	System Elektronicznej Sprawozdawczości w Policji
rozpoznanie osobowe	pozyskiwanie przez dzielnicowego wiedzy na temat mieszkańców i innych osób przebywających w przydzielonym rejonie służbowym, w tym m.in. o osobach stwarzających zagrożenie porządku i bezpieczeństwa publicznego, podejrzewanych o prowadzenie działalności przestępczej, uzależnionych od środków odurzających, nieletnich zagrożonych demoralizacją

- rozpoznanie terenowe** pozyskiwanie przez dzielnicowego wiedzy na temat przydzielonego mu rejonu służbowego, dotyczącej w szczególności jego topografii, infrastruktury, miejsc zagrożonych przestępczością, zjawisk kryminogennych, stosunków społeczno-ekonomicznych oraz struktury gospodarczej i środowiskowej
- zarządzenie o dzielnicowych** 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)



W polskiej Policji pełni obecnie służbę 7,7 tys. dzielnicowych, co stanowi około 8% stanu osobowego tej formacji oraz ponad 12% łącznej liczby funkcjonariuszy prewencji. W każdej miejscowości, na obszarze całego kraju, wyodrębnione zostały rejony dzielnicowych, przypisane indywidualnie poszczególnym funkcjonariuszom, w związku z czym każdy z nas ma „swojego dzielnicowego”.

Zadania dzielnicowych, zdefiniowane w policyjnych regulacjach wewnętrznych, są jednak bardzo ogólne i obejmują szerokie spektrum policyjnej aktywności. **Jednocześnie, dostrzegalny jest wyraźny rozdział między oficjalną ideologią policyjną (przedstawianą m.in. młodym adeptom w toku kształcenia w szkołach policyjnych) oraz społecznym i medialnym odbiorem pracy dzielnicowego.**

Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym od lat przez Kierownictwo Policji, funkcja dzielnicowego ma być jedną z kluczowych dla skutecznej realizacji zadań całej Policji. Z przedstawianych w tym zakresie opinii wynika, że **dzielnicowy powinien stanowić „łącznik” między Policją a społeczeństwem, być gospodarzem i animatorem przedsięwzięć, mających na celu zapobieganie przestępczości w przydzielonym mu rejonie** oraz długofalowo oddziaływać na podnoszenie poziomu bezpieczeństwa i ładu publicznego na swoim obszarze. Wskazywane jest również, że ze względu na szeroki zakres zadań, **dzielnicowi powinni posiadać szczególne kwalifikacje i doświadczenie, a stanowisko to powinno być swoistym ukoronowaniem służby w terenowych jednostkach Policji.**

W opinii wielu dziennikarzy, publicystów, znawców problematyki policyjnej (zwłaszcza w dziedzinie prewencji) pozycja dzielnicowego wygląda jednak całkiem inaczej. **Ze względu na częstokroć niską aktywność i rozpoznawalność wśród mieszkańców, dzielnicowi porównywani są do legendarnego stwora Yeti, o którego istnieniu wszyscy mówią, a nikt go nigdy nie widział na oczy.** Pojawiają się również liczne opinie, prezentowane m.in. przez samych policjantów na różnych forach internetowych, o niskiej pozycji dzielnicowych w hierarchii policyjnej oraz o ich nadmiernym eksploatowaniu do różnych zadań nie związanych bezpośrednio z obowiązkami tej grupy funkcjonariuszy. Podnoszony jest wreszcie argument, że w epoce mediów elektronicznych i ułatwionej komunikacji z jednostkami Policji (np. numer 112), funkcja dzielnicowego, jako policjanta przypisanego do danego rejonu i sprawującego w nim obchód jest anachronizmem.

W ramach niniejszej kontroli NIK podjęła zatem próbę zweryfikowania faktycznej roli dzielnicowych we współczesnej Policji. Kontrola miała na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy funkcjonujący obecnie system organizacji służby dzielnicowych zapewnia skuteczną i zgodną z prawem realizację zadań tej licznej grupy funkcjonariuszy.

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Temat i numer kontroli

Kontrola planowa nr P/15/043 – „Wykonywanie zadań przez dzielnicowych”.

Cel główny kontroli

Głównym celem kontroli było sprawdzenie, czy funkcjonujący obecnie system organizacji służby dzielnicowych zapewnia skuteczną i zgodną z prawem realizację zadań tej grupy funkcjonariuszy.

Cele częściowe

Celami częściowymi kontroli było uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy organizacja i warunki służby dzielnicowych, tj. w szczególności: obowiązujące w Policji wewnętrzne regulacje prawne, przydział rejonów służbowych, system szkoleń oraz wyposażenie techniczne pozwalają na prawidłową i skuteczną realizację zadań tej grupy funkcjonariuszy?
2. Czy przydział obowiązków dokonywany przez kierownictwo jednostek Policji pozwala na prawidłowe i skuteczne wykonywanie zadań dzielnicowych?
3. Czy dzielnicowi realizują przydzielone im zadania prawidłowo i skutecznie, w tym czy zapewniono właściwe proporcje czasu poświęcanego na realizację obowiązków związanych z rejonami służbowymi (działania z zakresu prewencji i profilaktyki społecznej) w stosunku do innych zlecanych im zadań?
4. Czy wdrożono mechanizmy pozwalające na planowanie zadań dzielnicowych, a jeśli tak, to czy dzielnicowi osiągnęli zaplanowane efekty działań?
5. W jaki sposób „odbiorcy usług” dzielnicowych (przedstawiciele społeczeństwa, przedstawiciele podmiotów i instytucji lokalnych oraz funkcjonariusze z innych komórek organizacyjnych Policji) oceniają efekty realizacji zadań dzielnicowych?

Podstawa prawna, kryteria

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK¹, zgodnie z kryteriami określonymi w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Zakres przedmiotowy kontroli

Kontrolą objęto działania Komendanta Głównego Policji oraz kierowników terenowych jednostek organizacyjnych Policji w zakresie organizacji i nadzoru nad służbą dzielnicowych. Badania w tym obszarze obejmowały m.in. ramy prawne, system szkoleń, warunki sprzętowe oraz politykę kadrowo-finansową w stosunku do tej blisko 8 tysięcznej grupy funkcjonariuszy. Kluczowe badania kontrolne przeprowadzone w komendach powiatowych/miejskich i komisariatach Policji miały na celu zwymiarowanie skali i rodzaju zadań planowanych i przydzielanych tym funkcjonariuszom przez przełożonych oraz działań faktycznie podejmowanych w toku służby (badaniem objęto w każdej jednostce próbę 5–6 dzielnicowych za okres 2–3 miesięcy służby²),

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.), zwana dalej „ustawą o NIK”.

² Zgodnie z programem kontroli, przy doborze próby uwzględniano uzyskane od kierownictwa kontrolowanych jednostek informacje dotyczące specyfiki ich funkcjonowania i obciążenia pracą w poszczególnych okresach. Do badania dobierano możliwie reprezentatywne okresy czasu, tj. np. miesiąc dużego obciążenia jednostki dodatkowymi zadaniami (np. w związku ze znaczną liczbą imprez masowych), miesiąc o relatywnie niskim stopniu obciążenia zadaniami służbowymi oraz miesiąc, w którym skala obciążenia jest na umiarkowanym poziomie.

ze szczególnym odniesieniem do miejsca ich wykonywania (w celu zwymiarowania proporcji czasu spędzanych w rejonach służbowych). W toku kontroli podjęto również próbę zidentyfikowania działań podejmowanych przez dzielnicowych w ramach szeroko rozumianej profilaktyki społecznej i współpracy ze społecznościami lokalnymi oraz w ramach inicjowania działań na rzecz podnoszenia poziomu bezpieczeństwa w przypisanych im rejonach.

Bezpośrednie badania kontrolne zostały uzupełnione ankietami i sondażami opinii publicznej skierowanymi zarówno do samych dzielnicowych, jak i do różnych grup „odbiorców ich usług”. Obejmowały one:

- badanie reprezentatywnej, ogólnopolskiej próby 1002 Polaków na temat odbioru społecznego funkcji dzielnicowego;
- badanie ogólnopolskiej próby celowej 451 osób, które w ciągu ostatnich 3 lat miały bezpośredni kontakt z dzielnicowym na temat odbioru społecznego funkcji dzielnicowego oraz oceny działań tych funkcjonariuszy w konkretnych sytuacjach;
- anonimowe badanie ankietowe przeprowadzone w formie elektronicznej wśród 206 dzielnicowych pełniących służbę w objętych kontrolą trenowych jednostkach organizacyjnych Policji na temat warunków realizacji ich zadań;
- anonimowe badanie ankietowe przeprowadzone w formie elektronicznej wśród 231 funkcjonariuszy komórek dochodzeniowo-śledczych oraz do spraw nieletnich i patologii, w objętych kontrolą trenowych jednostkach Policji, na temat oceny współpracy z dzielnicowymi;
- ankiety wypełnione przez 234 przedstawicieli instytucji, podmiotów i organizacji lokalnych mających siedziby w rejonach służbowych poszczególnych, objętych szczegółowym badaniem dzielnicowych na temat oceny współpracy z tą grupą funkcjonariuszy.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrola została przeprowadzona w Komendzie Głównej Policji oraz w 18 terenowych jednostkach organizacyjnych Policji szczebla powiatowego (komendy miejskie/powiatowe Policji) oraz niższego (komisariaty Policji)³ z terenu sześciu garnizonów Policji, tj.: kujawsko-pomorskiego, małopolskiego, lubelskiego, wielkopolskiego, podkarpackiego, zachodniopomorskiego. Doboru jednostek do kontroli dokonano w sposób celowy na podstawie informacji przekazanych przez KGP dotyczących struktury i liczby dzielnicowych w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Policji. Jednostki z poszczególnych garnizonów były dobierane do kontroli wg następującego klucza, mającego zapewnić możliwie optymalną reprezentatywność badanych podmiotów:

- jedna duża jednostka z terenu miejskiego (np. tam gdzie jest zlokalizowany stadion, duża liczba obiektów użyteczności publicznej, gęsta zabudowa, nowe osiedla z dużą liczbą mieszkańców, itd.);
- jedna jednostka średnich rozmiarów z terenu miejskiego lub mieszanego miejsko-wiejskiego;
- jedna mniejsza jednostka z terenów wiejskich, z wydzielonym posterunkiem i dzielnicowymi pozamiejskimi.

³ Komisariat Policji Bydgoszcz-Śródmieście, Komenda Miejska Policji we Włocławku, Komenda Powiatowa Policji w Tucholi, Komisariat Policji VII w Krakowie, Komisariat Policji w Rabce-Zdroju, Komenda Powiatowa Policji w Wadowicach, Komenda Miejska Policji w Zamościu, Komenda Powiatowa Policji w Puławach, Komenda Powiatowa Policji w Janowie Lubelskim, Komisariat Policji Poznań-Grunwald, Komenda Powiatowa Policji we Wrześni, Komenda Powiatowa Policji w Kępnie, Komenda Miejska Policji w Przemyślu, Komenda Powiatowa Policji w Mielcu, Komenda Powiatowa Policji w Kolbuszowej, Komisariat Policji II w Koszalinie, Komenda Powiatowa Policji w Stargardzie Szczecińskim, Komenda Powiatowa Policji w Gryfinie.

W informacji uwzględniono również wyniki kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej w dwóch jednostkach organizacyjnych Policji⁴ oraz analizy dokumentacji i wyjaśnień uzyskanych od sześciu Komendantów Wojewódzkich Policji, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK⁵.

■ Okres objęty kontrolą

Czynności kontrolne w jednostkach były prowadzone w okresie od 26 sierpnia 2015 r. do 10 grudnia 2015 r.

Badaniem objęto:

- okres od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. – w zakresie przydziału obowiązków oraz realizacji zadań służbowych dzielnicowych,
- okres od 1 stycznia 2013 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych – w zakresie działań związanych z organizacją i nadzorem służby dzielnicowych.

⁴ Komenda Rejonowa Policji Warszawa V oraz Komisariat Policji w Karczewie.

⁵ Informacje w ww. trybie uzyskano od: Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy, Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie, Komendanta Wojewódzkiego Policji w Lublinie, Komendanta Wojewódzkiego Policji w Poznaniu, Komendanta Wojewódzkiego Policji w Rzeszowie, Komendanta Wojewódzkiego Policji w Szczecinie.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W ocenie NIK⁶, Kierownictwo Policji nie wypracowało spójnej koncepcji wykorzystania dzielnicowych we współczesnej formacji policyjnej. Nie sprecyzowano faktycznych oczekiwań wobec tej licznej i specyficznej grupy funkcjonariuszy (powiązanej z konkretnymi rejonami służbowymi), a wyrażane przez Komendanta Głównego Policji i innych Członków Kierownictwa Policji „utarte formuły” dotyczące roli i znaczenia dzielnicowych oraz ich odpowiedzialności za przydzielone rejonu nie znajdowały odzwierciedlenia w aktach prawnych, standardach oraz spójnych kryteriach oceny realizacji zadań, a tym samym, w większości przypadków, w faktycznym przebiegu służby tej grupy funkcjonariuszy.

Brak przejrzystej koncepcji oraz precyzyjnych, strategicznych ram funkcjonowania dzielnicowych powodował, że podstawowym czynnikiem determinującym organizację i przebieg ich służby były ograniczenia kadrowe i finansowe Policji. Skłaniały one kierownictwo lokalnych struktur Policji do wykorzystywania tej grupy funkcjonariuszy, jako faktycznej „rezerwy kadrowej”, do realizacji, bieżących, priorytetowych zadań, nie związanych bezpośrednio ze specyfiką ich służby, a nawet, w wielu przypadkach, niezgodnych z obowiązującymi przepisami wewnętrznymi Policji. Należały do nich przede wszystkim typowe obowiązki służby patrolowo-interwencyjnej (patrole, obsługa zdarzeń i interwencji) oraz udział w różnego rodzaju działaniach policyjnych, jak np. zabezpieczanie imprez masowych. Powyższe, w połączeniu z dużą liczbą spraw zleczanych dzielnicowym do realizacji w rejonach służbowych, powodowało koncentrowanie ich służby na realizacji bieżących poleceń przełożonych, a tym samym **ograniczało lub w praktyce eliminowało możliwość planowej i samodzielnej aktywności wobec przydzielonych rejonów. W szczególności negatywnie wpływało to na realizację jednego z kluczowych zadań dzielnicowych, dotyczącego profilaktyki społecznej, współpracy ze społecznościami lokalnymi oraz inicjowania działań na rzecz podnoszenia poziomu bezpieczeństwa.** W większości kontrolowanych jednostek dzielnicowi nie podejmowali takich działań lub też nie potrafili udokumentować swojej aktywności w tym zakresie, ani osiągniętych rezultatów.

Badanie opinii społecznej, przeprowadzone na zlecenie NIK wykazało, że aż 83% obywateli nie zna osobiście swojego dzielnicowego, a przeważająca część nie potrafi go odróżnić od innych policjantów pełniących służbę w ich okolicy. Respondenci nie potrafili nawet wskazać konkretnych zadań, jakie na ich rzecz miałyby wykonywać dzielnicowi. Jednocześnie, ci spośród ankietowanych, którzy w konkretnych sytuacjach zetknęli się z dzielnicowymi, jednoznacznie pozytywnie oceniali ich fachowość i zaangażowanie. Badania opinii publicznej potwierdziły więc brak wykorzystania potencjału, tkwiącego w dobrze zorganizowanej służbie dzielnicowych, którzy mogliby stać się funkcjonariuszami budującymi relacje Policji ze społeczeństwem.

Kierownictwo Policji nie miało wiedzy na temat rzeczywistego przebiegu oraz faktycznych efektów służby dzielnicowych i nie sprawowało skutecznego nadzoru nad tą blisko 8 tysięczną grupą funkcjonariuszy. Powyższe wynikało zarówno z nierzetelnego prowadzenia przez jednostki terenowe ewidencji SESPol, która jest podstawowym źródłem informacji dla poszczególnych szczebli Kierownictwa Policji (w większości przypadków w systemie radykalnie

⁶ 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.

zawyżano proporcje czasu poświęcanego przez dzielnicowych na realizację ich podstawowych zadań) oraz z faktu nieopracowania przez Komendanta Głównego Policji mierników dedykowanych do oceny skuteczności służby tej grupy funkcjonariuszy. W rezultacie, pomimo podjęcia licznych działań monitorujących, Kierownictwo Policji miało niepełny i nieprawdziwy obraz służby dzielnicowych, nie potrafiło ocenić skuteczności ich działań, a tym samym podjąć adekwatnych działań naprawczych.

Wyniki kontroli wykazały także istotny rozdzźwięk między deklarowanym przez przełożonych wysokim statusem dzielnicowych w Policji, a faktyczną polityką kadrowo-finansową wobec tej grupy funkcjonariuszy. Obowiązujące w kontrolowanym okresie rozwiązania prawne nie przewidywały możliwości awansu poziomego dzielnicowych, co skutkowało brakiem mechanizmu zachęt zapobiegającego odpływowi najbardziej doświadczonych funkcjonariuszy na inne stanowiska, pogorszeniem warunków ich służby oraz problemami w rekrutacji wartościowych kandydatów na dzielnicowych. Stwierdzono bowiem liczne przypadki generowania przez przełożonych nieuprawnionych oszczędności finansowych kosztem funkcjonariuszy realizujących zadania dzielnicowych, a utrzymywanych niezgodnie z przepisami na niższych stanowiskach służbowych. Zidentyfikowaną praktyką było również powierzanie zadań dzielnicowych i odpowiedzialności za rejony służbowe funkcjonariuszom bez wymaganego doświadczenia zawodowego, często bezpośrednio po szkole policyjnej. Oba opisane powyżej sposoby działania zagrażały jakości zadań realizowanych przez dzielnicowych.

Oceny poszczególnych podmiotów objętych kontrolą

Dokonując oceny poszczególnych kontrolowanych podmiotów, NIK uwzględniła istotne ograniczenia w kształtowaniu przez kierowników jednostek Policji warunków służby dzielnicowych, wynikające z braków kadrowych i finansowych Policji. W związku z powyższym odstąpiono od formułowania ocen według tradycyjnej, trójstopniowej skali i zastosowano tzw. oceny opisowe.

NIK oceniła w szczególności, że Komendant Główny Policji podejmował aktywne czynności w celu identyfikowania ograniczeń w realizacji zadań dzielnicowych oraz działań na rzecz usprawnienia ich służby, przygotowując zmianę zarządzenia o dzielnicowych, poprawiając ich wyposażenie oraz inicjując prace nad modyfikacją systemu kształcenia. Działania Komendanta nie były jednak w pełni skuteczne, co wynikało przede wszystkim z niewłaściwego nadzoru nad tą grupą funkcjonariuszy, braku uwzględniania zadań dzielnicowych w dokumentach strategicznych Policji oraz niedysponowania rzetelną wiedzą o funkcjonowaniu ich służby, która to wiedza w znacznym stopniu pochodziła z wadliwego źródła jakim jest SESPol.

W przypadku 12⁷ z 18 objętych kontrolą jednostek terenowych Policji, NIK oceniała, że w zbadanym okresie wystąpiły miesiące, w których organizacja służby i przydział zadań nie zapewniały warunków realizacji podstawowych zadań dzielnicowych związanych z przydzielonymi im rejonami służbowymi (w tym w dwóch jednostkach, tj. w Komisariacie Policji Poznań-Grunwald oraz w Komisariacie Policji Bydgoszcz-Śródmieście dzielnicowi mieli radykalnie ograniczoną możliwość przebywania w rejonach służbowych). We wszystkich kontrolowanych jednostkach stwierdzono również inne nieprawidłowości istotnie oddziałujące na warunki realizacji zadań tej grupy funkcjonariuszy.

⁷ Komisariat Policji Bydgoszcz-Śródmieście, Komenda Miejska Policji we Włocławku, Komenda Powiatowa Policji w Tucholi, Komisariat Policji VII w Krakowie, Komisariat Policji w Rabce-Zdroju, Komenda Powiatowa Policji w Wadowicach, Komenda Miejska Policji w Zamościu, Komenda Powiatowa Policji w Janowie Lubelskim, Komisariat Policji Poznań-Grunwald, Komenda Miejska Policji w Przemyślu, Komenda Powiatowa Policji w Kolbuszowej, Komisariat Policji II w Koszalinie.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. **Kierownictwo Policji nie wypracowało spójnej koncepcji wykorzystania dzielnicowych we współczesnej formacji policyjnej i nie przyjęło w tym zakresie precyzyjnych regulacji prawnych.** Podstawowe przepisy dotyczące tej grupy funkcjonariuszy zostały określone w zarządzeniu nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 czerwca 2007 r., natomiast przedmiotowa regulacja zawiera bardzo szeroki i jednocześnie ogólny zakres zadań dzielnicowych. Podstawowe obowiązki tych funkcjonariuszy, jak również możliwość ich wykorzystywania do zadań dodatkowych wynikały również z wielu innych przepisów wewnętrznych Policji. **Powyższe powodowało, że brak było jednolitego w skali kraju modelu działania dzielnicowych, a funkcjonariusze ci byli „zawieszani” między dwoma fundamentalnymi funkcjami Policji, do których zaliczają się działania profilaktyczne i represyjne. Faktyczne decyzje dotyczące wykorzystania dzielnicowych zostały pozostawione kierownikom lokalnych struktur Policji, którzy m.in. ze względu na problemy kadrowe i finansowe Policji, w wielu przypadkach wykorzystywali dzielnicowych, przede wszystkim jako „rezerwę kadrową” uzupełniającą pilne potrzeby w innych pionach i na innych stanowiskach służby.** Kierownictwo Policji podejmowało próby działań naprawczych, m.in. inicjując prace nad zmianą zarządzenia o dzielnicowych, jednak mimo trwających ponad 2,5 roku konsultacji i przygotowań nie zostały one jeszcze zakończone. Ponadto, procedowany przez Komendanta Głównego Policji projekt zarządzenia nie odnosi się do podstawowych, zidentyfikowanych w niniejszej kontroli problemów w służbie dzielnicowych (zdominowanie ich służby przez typowe zadania patrolowo-interwencyjne oraz udział w działaniach policyjnych, w tym w nieetatowych oddziałach prewencji) oraz **w dalszym ciągu nie odpowiada na fundamentalne pytanie, jakie są podstawowe oczekiwania Kierownictwa Policji w stosunku do tej blisko 8 tys. grupy funkcjonariuszy.** [szerzej str. 17–20]
2. **Kierownictwo Policji oraz komendanci większości objętych kontrolą jednostek terenowych nie prowadzili rzetelnej i celowej polityki kadrowej, skierowanej na zapewnienie optymalnych warunków służby dzielnicowych.** Komendant Główny Policji, pomimo zgłaszanych w tym zakresie licznych postulatów, nie podjął żadnych działań w celu wdrożenia ścieżki awansu poziomego, umożliwiającej rozwój zawodowy i finansowy w służbie dzielnicowych. Powyższe skutkowało zarówno brakiem mechanizmu zachęt zapobiegającego odpływowi najbardziej doświadczonych funkcjonariuszy na inne stanowiska, jak i problemami w rekrutacji wartościowych kandydatów na dzielnicowych. **W połowie kontrolowanych jednostek stwierdzono przypadki generowania przez przełożonych nieuprawnionych oszczędności finansowych kosztem funkcjonariuszy realizujących zadania dzielnicowych, a utrzymywanych niezgodnie z przepisami na niższych stanowiskach służbowych, co w dłuższej perspektywie może wpływać na obniżenie ich zaangażowania i jakości wykonywanych zadań. Zidentyfikowaną praktyką było również powierzanie zadań dzielnicowych funkcjonariuszom bez wymaganego doświadczenia zawodowego, często bezpośrednio po szkole policyjnej.** [szerzej str. 21–24]
3. **Komendant Główny Policji podejmował działania mające na celu poprawę warunków sprzętowych służby dzielnicowych, w szczególności w zakresie wyposażenia ich w narzędzia ułatwiające komunikację ze społeczeństwem.** Polegały one na przydzieleniu dzielnicowym

służbowych telefonów komórkowych, upowszechnianiu dostępu do Internetu oraz tworzeniu kont poczty elektronicznej przypisanych do poszczególnych rejonów służbowych. **Podjęte działania nie były jednak w pełni skuteczne, o czym świadczy fakt, że znaczna część dzielnicowych ma w dalszym ciągu ograniczony dostęp do Internetu i centralnych systemów policyjnych. Stwierdzono także przypadki zasadniczych braków w zakresie wyposażenia w podstawowy sprzęt biurowy i komputerowy, co wymuszało wykorzystywanie w toku służby sprzętu prywatnego.** Istotnym utrudnieniem, w części kontrolowanych jednostek, była także niewystarczająca liczba i duży stopień wyeksploatowania radiowozów, co m.in. skutkowało wspólną służbą funkcjonariuszy, a tym samym zmniejszeniem skali ich aktywności w rejonach służbowych. [szerzej str. 24–26]

4. **Funkcjonujący system doskonalenia zawodowego dzielnicowych nie odpowiadał w pełni potrzebom tej grupy funkcjonariuszy, której cechą szczególną jest m.in. szerokie spektrum realizowanych zadań, a tym samym zróżnicowane potrzeby w zakresie kształcenia i podnoszenia kwalifikacji.** W większości kontrolowanych jednostek przełożeni nie identyfikowali indywidualnych potrzeb szkoleniowych dzielnicowych, a zakres uczestnictwa tej grupy funkcjonariuszy w kursach i szkoleniach organizowanych centralnie oraz przez podmioty zewnętrzne, był w znacznym stopniu ograniczony. **Stwierdzono także, że program kursu specjalistycznego dla dzielnicowych koncentrował się na typowo „represyjnych” aspektach ich służby (prawo karne, postępowania przygotowawcze, sprawy o wykroczenia) i w niewystarczającym stopniu odnosił się do tej sfery ich aktywności, która obejmuje m.in. profilaktykę społeczną oraz komunikację i budowanie relacji ze społecznościami lokalnymi.** Braki w systemie doskonalenia zawodowego były uzupełniane szkoleniami lokalnymi organizowanymi przez jednostki terenowe Policji oraz inicjatywami szczególnymi, takimi jak zawody „Dzielnicowy Roku”. W kontrolowanym okresie zainicjowano również prace mające na celu modyfikację programu kursu specjalistycznego dla dzielnicowych. [szerzej str. 26–28]
5. **Kontrola wykazała istotne rozbieżności w zakresie funkcjonujących w skali kraju modeli działania dzielnicowych oraz liczne okoliczności uniemożliwiające wykonywanie podstawnych zadań tej grupy funkcjonariuszy (związanych z przydzielonymi rejonami służbowymi).** Kluczowymi czynnikami determinującymi warunki służby dzielnicowych były m.in.: wielkość, stan kadrowy, warunki sprzętowe oraz struktura organizacyjna jednostek Policji. Największe utrudnienia, a w skrajnych przypadkach, całkowity brak możliwości realizacji zadań typowych dla dzielnicowych zidentyfikowano w komisariatach Policji w dużych miejscowościach (m.in. ze względu na znaczną liczbę imprez masowych i umiejscowienie ogniw patrolowo-interwencyjnych w jednostkach nadrzędnych) oraz w małych komisariatach i posterunkach (z powodu niskiego stanu etatowego nie pozwalającego na specjalizację, a nawet wystawienie minimalnej, wymaganej liczby patroli). **W kontrolowanych jednostkach Policji stwierdzono znaczne obciążanie dzielnicowych dodatkowymi zadaniami (realizowanymi zarówno w rejonach służbowych, jak i całkowicie poza nimi) dotyczącymi przede wszystkim obowiązków służby patrolowo-interwencyjnej (patrole, obsługa zdarzeń i interwencji), udziału w różnego rodzaju działaniach policyjnych (np. zabezpieczanie imprez masowych), prac administracyjno-biurowych, czynności dochodzeniowo-śledczych oraz ustaleń i pomocy prawnych dla różnych podmiotów. Skutkowało to zarówno „odrywaniem” dzielnicowych**

od ich rejonów służbowych, jak i koncentrowaniem ich służby na realizacji bieżących poleceń przełożonych, a tym samym ograniczało lub w praktyce eliminowało możliwość samodzielnej aktywności. W szczególności negatywnie wpływało to na realizację zadań z zakresu profilaktyki społecznej, współpracy ze społecznościami lokalnymi oraz inicjowania działań na rzecz podnoszenia poziomu bezpieczeństwa. W większości kontrolowanych jednostek dzielnicowi nie podejmowali takich działań lub też nie potrafili udokumentować swojej aktywności w tym zakresie, ani osiągniętych rezultatów. [szerzej str. 28–34]

6. Komendant Główny oraz komendanci objętych kontrolą jednostek terenowych Policji nie wdrożyli rozwiązań pozwalających na planowanie zadań dzielnicowych wobec przydzielonych im rejonów służbowych oraz weryfikację efektów ich działań. W szczególności brak było jakichkolwiek mechanizmów długookresowego planowania oddziaływania dzielnicowych na powierzone im rejony i społeczności lokalne, a „planowanie” zadań tej grupy funkcjonariuszy sprowadzało się zasadniczo do bieżącego przydzielania spraw do realizacji. **Przełożeni nie weryfikowali realnych efektów służby dzielnicowych i w większości przypadków ograniczali się do sprawdzenia terminowości realizacji spraw, lub też rozliczali ich według kryteriów właściwych dla służby patrolowo-interwencyjnej (np. liczba ujawnionych wykroczeń, nałożonych mandatów karnych, przeprowadzonych interwencji).** Powyższe wynikało z faktu niewyodrębnienia zadań tej grupy funkcjonariuszy w dokumentach strategicznych Policji oraz niewypracowania adekwatnych mierników pozwalających ocenić skuteczność ich działań. **Kierownictwo Policji nie dysponowało nawet prawdziwymi danymi dotyczącymi przebiegu służby dzielnicowych, ponieważ nierzetelna i niezgodna ze stanem faktycznym była ewidencja SESPOL, która jest podstawowym źródłem informacji w tym zakresie. W większości kontrolowanych jednostek stwierdzono istotne nieprawidłowości polegające na radykalnym zawyżaniu w tym systemie proporcji czasu poświęcanego przez dzielnicowych na realizację ich podstawowych zadań, a tym samym niewykazywania dodatkowych obowiązków zlecanych im przez przełożonych.** [szerzej str. 35–39]
7. Badanie opinii publicznej, przeprowadzone na zlecenie NIK na reprezentatywnej próbie obywateli wykazało przede wszystkim bardzo niski stopień znajomości dzielnicowych i identyfikacji tej funkcji wśród ogółu Polaków – 83% obywateli nie zna osobiście swojego dzielnicowego, a przeważająca część nie potrafi go odróżnić od innych policjantów pełniących służbę w ich okolicy, ani nawet wskazać, jaki jest faktyczny zakres jego zadań. **Jednocześnie, ci spośród ankietowanych, którzy w konkretnych sytuacjach zetknęli się z dzielnicowymi, jednoznacznie pozytywnie oceniali ich fachowość i zaangażowanie.** Pozytywne oceny dominowały również w badaniach ankietowych przeprowadzonych wśród „instytucjonalnych odbiorców usług dzielnicowych”, tj. przedstawicieli samorządów, podmiotów i organizacji lokalnych mających siedziby w ich rejonach służbowych i utrzymujących z nimi bieżący kontakt. W przypadku funkcjonariuszy Policji, którzy powinni na co dzień współpracować z dzielnicowymi i korzystać z wyników ich pracy (funkcjonariusze dochodzeniowo-śledczy oraz do spraw nieletnich i patologii) ponad 73% ankietowanych wskazało, że informacje uzyskiwane od dzielnicowych były pomocne w toku ich służby. Niepokój budzi natomiast fakt, że prawie 40% z grupy tych funkcjonariuszy nie współpracowało regularnie z dzielnicowymi. [szerzej str. 39–47]

2.3 Uwagi i wnioski

W ocenie NIK, ustalenia niniejszej kontroli wskazują, że w pierwszej kolejności niezbędne jest podjęcie przez Kierownictwo Policji wiążących decyzji odnośnie priorytetowych zadań przypisanych dzielnicowym i faktycznego sposobu wykorzystania tej licznej grupy funkcjonariuszy we współczesnej formacji policyjnej. Wskazane jest również szybkie rozstrzygnięcie, która z dwóch istniejących obecnie w Policji koncepcji służby dzielnicowych, ma być wdrażana w praktyce. Czy mają być oni odciążeni od zadań dodatkowych, czy też katalog ich obowiązków ma być rozszerzany (w tym w szczególności w zakresie działań typowych dla służby patrolowo-interwencyjnej), co w znacznym stopniu stawiałoby pod znakiem zapytania sens dalszego istnienia takiego stanowiska w Policji. Należy przy tym zaznaczyć, że brak decyzji, w praktyce oznaczałby akceptację drugiego ze wskazanych powyżej scenariuszy, tj. ewolucję dzielnicowych w typowych funkcjonariuszy patrolowo-interwencyjnych, z przydzielonymi rejonami służbowymi, postrzeganymi w kategoriach czysto administracyjnych, tj. jako obszar przypisany policjantowi realizującemu tam sprawy.

Proponowany przez NIK model służby dzielnicowych sytuuje ich jako funkcjonariuszy, którzy w przydzielonych im rejonach służbowych budują w aktywny sposób relacje Policji z lokalnymi społecznościami, koncentrując się na zadaniach z zakresu szeroko rozumianego zapobiegania przestępczości⁸. Dzielnicowy miałby wedle tej koncepcji pełnić rolę lokalnego lidera (policjanta/pracownika socjalnego), który dociera do mieszkańców, wspólnie z nimi oraz z przedstawicielami służb miejskich identyfikuje najpoważniejsze zagrożenia, hierarchizuje je, proponuje i konsultuje sposoby ich usunięcia i wreszcie kieruje realizacją tego rodzaju działań. Tym samym wpływa na poprawę stanu bezpieczeństwa, która dokonuje się we współpracy z lokalną społecznością. Wypracowane na tej drodze relacje i zaufanie pozwalają mu także na uzyskiwanie informacji ważnych dla innych służb. Podstawowymi obowiązkami rozumianego w ten sposób dzielnicowego byłyby: przybliżanie zasad pozwalających na podnoszenie stanu bezpieczeństwa, praca z młodzieżą, pomoc rodzinom, w których występują zjawiska patologii i przemocy, diagnozowanie i rozwiązywanie lokalnych problemów w zakresie porządku publicznego, wspieranie osób i grup społecznych szczególnie zagrożonych przestępczością i patologiami, a także dostarczenie innym pionom i funkcjonariuszom Policji realnej, użytecznej wiedzy na temat przydzielonego rejonu.

Wdrożenie tego modelu wymagałoby ustanowienia adekwatnych regulacji prawnych, określających precyzyjnie zadania dzielnicowych i wprowadzających skuteczne ograniczenia w przydzielaniu im dodatkowych obowiązków (w szczególności w zakresie: służby patrolowej, udziału w działaniach Policji i nieetatowych oddziałach prewencji, obsługi interwencji, prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz w sprawach o wykroczenia). Kolejnym działaniem, koniecznym w celu zapewnienia warunków odseparowania tej blisko 8 tysięcznej grupy funkcjonariuszy od wskazanych powyżej zadań, musiałoby być odpowiednie wzmocnienie kadrowe i finansowe Policji. Brak spełnia obu wskazanych powyżej warunków, zdaniem NIK, będzie skutkował dalszym wykorzystywaniem dzielnicowych jako faktycznej „rezerwy kadrowej” Policji. Jednocześnie, w ocenie NIK, położenie akcentu na profilaktyczne aspekty działalności dzielnicowych, w dłuższej perspektywie czasowej, powinno skutkować realnymi efektami w postaci poprawy bezpieczeństwa w przydzielonych im rejonach.

⁸ Przedstawiona propozycja jest bliska doktrynie tzw. „community policing” wdrażanej przez Policję wielu państw, odnoszącej się do bliskiej współpracy funkcjonariuszy Policji z członkami społeczności lokalnych.

W opinii NIK, działania naprawcze w zakresie organizacji służby dzielnicowych, powinny obejmować między innymi:

- **mechanizm planowania zadań dla dzielnicowych w perspektywie długookresowej**, obejmujący na szczeblu centralnym cele i mierniki ich realizacji ustanowione dla tej grupy funkcjonariuszy przez Kierownictwo Policji, a na szczeblu terenowych jednostek, dokumentację planistyczną sporządzaną przez dzielnicowych, dotyczącą przydzielonych rejonów, zawierającą analizę danych wyjściowych w zakresie charakterystyki rejonów, podstawowych identyfikowanych problemów, metod oddziaływania i oczekiwanych w konkretnym okresie rezultatów;
- **ustanowienie, powiązane z opisaną powyżej dokumentacją planistyczną, systemu weryfikacji efektów służby dzielnicowych wobec przydzielonych rejonów i społeczności lokalnych.** Weryfikacja efektów służby powinna być przeprowadzana z zastosowaniem obiektywnych kryteriów, powiązanych z podstawowymi zadaniami dzielnicowych. W tym kontekście należałoby także rozważyć rezygnację z wykorzystania do oceny rezultatów służby dzielnicowych formularza III/9 „Karta efektywności służby policjanta realizującego zadania o charakterze prewencyjnym” z systemu SESPol (który jest narzędziem przeznaczonym dla funkcjonariuszy realizujących zadania patrolowo-interwencyjne) i wprowadzenie odrębnego mechanizmu rozliczania efektów pracy dzielnicowych;
- **ścieżkę awansu poziomego umożliwiającą rozwój zawodowy i finansowy w służbie dzielnicowych.** Zdaniem NIK, należałoby rozważyć przywrócenie obowiązującej przed 2000 r. siatki stanowisk, np. młodszy dzielnicowy, dzielnicowy, starszy dzielnicowy wraz z przypisanymi do nich odrębnymi grupami zaszeregowania. Powyższe poprawiłoby warunki rekrutacji wartościowych kandydatów na dzielnicowych oraz zapobiegałoby nadmiernemu odpływowi najbardziej doświadczonych funkcjonariuszy na inne stanowiska. W perspektywie doraźnej, działania naprawcze w tym obszarze powinny także objąć mianowanie na stanowiska dzielnicowych, tych funkcjonariuszy, którzy realizują zadania dzielnicowych, a w sposób niezgodny z przepisami są utrzymywani na niższych stanowiskach służbowych;
- **poprawienie wyposażenia dzielnicowych**, w szczególności w sprzęt komputerowy i środki transportu oraz narzędzia ułatwiające komunikację ze społeczeństwem (dostęp do Internetu);
- **modyfikację programu kursu specjalistycznego dla dzielnicowych**, tak aby zapewniał on kompleksowe przygotowanie do realizacji zadań służbowych na tym stanowisku, zgodnie z wypracowanym i przyjętym modelem, oraz zwiększenie dostępności dla dzielnicowych innych kursów i szkoleń organizowanych centralnie lub przez podmioty zewnętrzne.

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

W polskiej Policji pełni obecnie służbę 7,7 tys. dzielnicowych, co stanowi około 8% stanu osobowego tej formacji oraz ponad 12% łącznej liczby funkcjonariuszy prewencji.

Zadania dzielnicowych obejmują w szczególności utrzymywanie bezpośrednich kontaktów z obywatelami, bieżące monitorowanie sytuacji w terenie oraz realizację zadań z zakresu prewencji i profilaktyki społecznej. Kierownictwo Policji wskazuje, że dzielnicowy powinien być „gospodarzem” oraz „twarzą Policji” w swoim rejonie i najbardziej odpowiednią osobą do kontaktów z lokalnymi społecznościami, zwłaszcza dla rodzin, osób i grup społecznych dotkniętych problemami uzależnień, przemocy domowej oraz odczuwających zagrożenie ze strony lokalnej przestępczości. Fundamentem pracy dzielnicowego jest kompleksowa wiedza na temat przydzielonego rejonu służbowego, zarówno w kontekście jego topografii, infrastruktury, miejsc zagrożonych przestępczością (**tzw. rozpoznanie terenowe**), jak i znajomości społeczności lokalnej (**tzw. rozpoznanie osobowe**). Dzielnicowy powinien być w równej mierze funkcjonariuszem Policji (wspierającym swoją wiedzą innych funkcjonariuszy i pionów Policji), jak i pracownikiem socjalnym. Powyższe wymaga od dzielnicowych dużego doświadczenia zawodowego oraz zaangażowania w realizację zadań w przydzielonych rejonach służbowych. Istotne są również system organizacji i warunki służby stwarzane dzielnicowym przez przełożonych⁹.

W kontrolowanym okresie, jednym z kluczowych czynników determinujących warunki służby dzielnicowych była niewątpliwie stale utrzymująca się, znaczna liczba wakatów w Policji wynosząca w kolejnych latach odpowiednio: 6,2 tys. (wg stanu na styczeń 2013 r.), 5,4 tys. (wg stanu na kwiecień 2014 r.) oraz 3,5 tys. (wg stanu na styczeń 2015 r.) przy łącznej liczbie 102,3 tys. etatów policyjnych. Znaczna część z ww. wakatów dotyczyła stanowisk w pionie prewencji (odpowiednio: 3,7 tys., 3,5 tys., 2,1 tys.).

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Organizacja i warunki służby dzielnicowych

Ramy prawne i zadania służby dzielnicowych

Podstawowe kierunki aktywności dzielnicowych zostały określone w § 8 ust. 2 zarządzenia nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 czerwca 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych¹⁰ (zwanego dalej „zarządzeniem o dzielnicowych”). **Obejmują one bardzo szeroki i jednocześnie ogólnie zdefiniowany zakres zadań, tj.:**

- **prowadzenie rozpoznania przydzielonego rejonu służbowego pod względem osobowym, terenowym, zjawisk i zdarzeń mających wpływ na stan porządku i bezpieczeństwa publicznego;**
- **realizowanie zadań z zakresu profilaktyki społecznej;**
- **realizowanie zadań z zakresu ścigania sprawców przestępstw i wykroczeń;**
- **kontrolowanie przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego oraz przepisów prawa miejscowego.**

⁹ Uwarunkowania prawne służby dzielnicowych zostały opisane w Załączniku nr 1 do Informacji.

¹⁰ Dz. Urz. KGP z 2013 r. poz. 38.

Równolegle do wskazanego powyżej zarządzenia, **zadania dzielnicowych wynikają wprost lub pośrednio z wielu innych przepisów prawa powszechnie obowiązującego oraz regulacji wewnętrznych Policji.** Należą do nich w szczególności:

- **czynności związane z realizacją procedury „Niebieskie Karty”** obejmujące szeroki zakres zadań w stosunku do osób doświadczających i sprawców przemocy w rodzinie oraz współpracę w tym zakresie z innymi instytucjami publicznymi¹¹;
- **zadania w zakresie przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich**¹² obejmujące m.in. działania profilaktyczne wśród nieletnich i ich rodziców oraz współpracę w tym obszarze z wyspecjalizowanymi komórkami organizacyjnymi Policji oraz podmiotami zewnętrznymi (w tym z pracownikami opieki społecznej, pedagogami szkolnymi, kuratorami sądów rodzinnych);
- **zadania w obszarze bezpieczeństwa imprez sportowych**¹³ obejmujące m.in. zbieranie informacji o kibicach zamieszkających lub przebywających na podległym terenie oraz współpracę w tym zakresie z grupami rozpoznania kryminalnego.

Ponadto, dzielnicowi mogą być angażowani do różnego rodzaju działań Policji (interwencje, zabezpieczenia prewencyjne, akcje, operacje)¹⁴ oraz być powoływani w skład nieetatowych oddziałów i pododdziałów prewencji Policji (zwanym dalej „NOP”)¹⁵.

Istotny zakres zadań realizowanych przez dzielnicowych nie wynika natomiast bezpośrednio z przepisów prawa i stanowi tylko efekt praktyki przyjętej przez kierownictwo terenowych struktur Policji. Przykładem takich zadań są **doręczenia w postępowaniu karnym**¹⁶, które, jak wykazała niniejsza kontrola, realizowane są w Policji przede wszystkim przez dzielnicowych.

Jednocześnie w zarządzeniu o dzielnicowych wprowadzono szereg ograniczeń w zakresie obowiązków, jakie można przydzielać tym funkcjonariuszom, co miało na celu zapewnienie im warunków realizacji podstawowych zadań związanych z rejonami służbowymi. Dotyczą one:

¹¹ Zadania w tym zakresie wynikają z przepisów rangi ustawowej (ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie – Dz. U. z 2015 r., poz. 1390), przepisów wykonawczych (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” – Dz. U. Nr 209, poz. 1245) i przepisów wewnętrznych (Wytyczne nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu postępowania policjantów podczas realizacji procedury „Niebieskie Karty” – Dz. Urz. KGP Nr 10, poz. 77).

¹² Zarządzenie Nr 1619 Komendanta Głównego Policji z dnia 3 listopada 2010 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez policjantów w zakresie przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich oraz działań podejmowanych na rzecz małoletnich (Dz. Urz. KGP Nr 11, poz. 64 ze zm.).

¹³ Zarządzenie Nr 982 Komendanta Głównego Policji z dnia 21 września 2007 r. w sprawie zasad organizacji i trybu wykonywania przez Policję zadań związanych z rozpoznaniem, zapobieganiem, zwalczaniem przestępstw i wykroczeń popełnianych w związku z imprezami sportowymi oraz gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych (Dz. Urz. KGP Nr 17, poz. 129).

¹⁴ Zarządzenie Nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi (Dz. Urz. KGP, poz. 65 ze zm.), zwane dalej „zarządzeniem w sprawie działań Policji”. Zarządzenie to zastąpiło Zarządzenie Nr 213 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 lutego 2007 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań Policji w przypadku zagrożeń życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego (Dz. Urz. KGP Nr 5, poz. 49).

¹⁵ Zarządzenie nr 715 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania nieetatowych pododdziałów i oddziałów prewencji Policji (Dz. Urz. KGP Nr 22, poz. 127, ze zm.), zwane dalej „zarządzeniem w sprawie NOP”.

¹⁶ Zgodnie z art. 131 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.), wezwania, zawiadomienia oraz inne pisma, od których doręczenia biegną terminy doręcza się w razie niezbędnej konieczności przez Policję.

- **zakazu pełnienia przez dzielnicowych miejskich służby konwojowej, ochronnej, dyżurnej oraz dochodzeniowo-śledczej** w dyspozycji dyżurnego jednostki Policji. W przypadku dzielnicowych pozamiejskich realizacja tych zadań może mieć miejsce tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach¹⁷;
- **ograniczenia możliwości kierowania do służby patrolowej.** Powierzenie dzielnicowym zadań w tym zakresie może mieć miejsce tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach, a ponadto patrolowany obszar musi być ograniczony do rejonu służbowego dzielnicowego oraz rejonu z nim graniczącego¹⁸;
- **ograniczenia możliwości prowadzenia przez dzielnicowych postępowań sprawdzających i przygotowawczych w sprawach o przestępstwa.** Powierzenie realizacji takich działań dopuszczalne jest wyłącznie w szczególnie uzasadnionych okolicznościach oraz w przypadku przestępstw popełnionych w rejonie służbowym dzielnicowego. Dodatkowo, dzielnicowi miejscy mogą prowadzić postępowania w sprawach przestępstw o nieznacznym stopniu złożoności, (określonych w art. 206–209 i art. 210 § 1 ustawy Kodeks karny¹⁹), a dzielnicowi pozamiejscy tylko w zakresie katalogu przestępstw określonego przez właściwego komendanta powiatowego/miejskiego Policji²⁰.

W ocenie NIK, analiza opisanych powyżej regulacji prawnych pozwala stwierdzić, że Kierownictwo Policji nie wypracowało spójnej koncepcji wykorzystania dzielnicowych we współczesnej formacji policyjnej (powyższe potwierdza także fakt niewykazania ich zadań w dokumentach strategicznych Policji, co opisano na str. 35 niniejszej informacji), a tym samym akceptuje istniejące status quo polegające na pozostawieniu faktycznych decyzji o wykorzystaniu tej grupy funkcjonariuszy kierownikom terenowych struktur Policji. Efektem nieprecyzyjnego i bardzo szerokiego określenia zadań dzielnicowych jest „zawieszenie” tych funkcjonariuszy między dwoma fundamentalnymi funkcjami Policji, do których zaliczają się działania profilaktyczne (m.in. rozpoznanie rejonu, prewencja kryminalna, praca z młodzieżą i rodzinami zagrożonymi patologiami i zjawiskiem przemocy) oraz represyjne (m.in. obsługa interwencji, ujawnianie sprawców przestępstw i wykroczeń). Z jednej strony od dzielnicowego oczekuje się współpracy ze społecznościami lokalnymi, budowania komunikacji i wzajemnego zaufania, a z drugiej, częstokroć w stosunku do tych samych osób – surowego egzekwowania przestrzegania przepisów. Należy przy tym wskazać, że o ile działania profilaktyczne wymagają czasu a ich efekty są trudne do zweryfikowania, to działania represyjne z reguły skutkują szybszymi, mierzalnymi efektami, co w wielu przypadkach skutkowało koncentrowaniem się dzielnicowych i ich przełożonych na tym właśnie aspekcie służby (opisano w pkt 3.2.2. i 3.2.3. informacji).

Kontrola wykazała również, że nieskuteczne były działania Komendanta Głównego Policji mające na celu „odciążenie” dzielnicowych od dodatkowych zadań, niezwiązanych ze specyfiką ich służby i przydzielonymi rejonami. Ustanowione w tym zakresie regulacje były niespójne i wykluczały się wzajemnie. O ile bowiem w zarządzeniu o dzielnicowych zawarte zostały obostrzenia w zakresie powierzania im dodatkowych obowiązków, to równorzędne regulacje prawne, dotyczące w szczególności NOP oraz działań Policji stanowiły podstawę

¹⁷ § 15 ust. 1 oraz § 16 ust. 1 pkt 2 zarządzenia o dzielnicowych.

¹⁸ § 15 ust. 2 zarządzenia o dzielnicowych.

¹⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.).

²⁰ § 16 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 oraz § 16a zarządzenia o dzielnicowych.

do praktycznie nieograniczonego „obciążania” tej grupy funkcjonariuszy. Brak spójności w wydawanych przez Komendanta Głównego Policji przepisach można również dostrzec w ustanowionym zakazie pełnienia przez dzielnicowych miejskich służby konwojowej. Zakaz ten nie dotyczył doprowadzeń (np. do prokuratury, sądu, zakładów karnych), która to czynność jest praktycznie tożsama z konwojowaniem i jak wynika z badań w kontrolowanych jednostkach oraz anonimowych ankiet wypełnionych przez dzielnicowych, jest jednym z najczęstszych zadań powierzanych tym funkcjonariuszom, odrywających ich od służby w przydzielonym rejonie. **Ustalono także, że przepisy zarządzenia ustanawiające ograniczenia w przydzielaniu dodatkowych zadań dzielnicowym były ignorowane przez kierowników terenowych jednostek Policji (np. kierowanie dzielnicowych do patroli poza obszarem rejonu służbowego i rejonu graniczącego) lub interpretowane w sposób rozszerzający i wypaczający ich znaczenie.** Przykładem takiej praktyki było przedstawianie trwających od wielu lat braków kadrowych jednostek, jako szczególnej okoliczności uzasadniającej kierowanie dzielnicowych do służby patrolowej, zamiast do obchodu (szczegółowe dane na temat rodzaju i skali zadań zleczanych niezgodnie z przepisami zarządzenia o dzielnicowych przedstawiono w pkt 3.2.2. informacji).

Dostrzegając opisane powyżej problemy, Kierownictwo Policji podjęło w kontrolowanym okresie próby działań naprawczych, mające na celu określenie adekwatnych ram prawnych i organizacyjnych służby dzielnicowych. Objęły one zarówno zainicjowane w październiku 2013 r. przez Komendanta Głównego Policji prace w zakresie przygotowania nowego aktu prawnego dotyczącego tej grupy funkcjonariuszy, jak i lokalne inicjatywy Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach i Komendanta Miejskiego Policji w Kaliszu, będące próbą aktywizowania dzielnicowych, jako faktycznych liderów bezpieczeństwa w przydzielonych im rejonach. **Przeprowadzone w toku ww. prac, kompleksowe konsultacje między jednostkami Policji z terenu całego kraju wykazały dwie odmienne, wykluczające się wzajemnie wizje dalszego funkcjonowania służby dzielnicowych.** Jedna z nich zakłada dalsze rozszerzanie katalogu zadań tych funkcjonariuszy, w tym w szczególności w zakresie działań typowych dla służby patrolowo-interwencyjnej. Druga natomiast przewiduje odciążenie dzielnicowych od zadań dodatkowych oraz zapewnienie im warunków do aktywnych działań profilaktycznych oraz budowania realnych, trwałych więzi i mechanizmów współpracy ze społecznościami lokalnymi.

NIK negatywnie ocenia fakt, że pomimo trwających 2,5 roku prac, Komendant Główny Policji nie podjął dotychczas wiążącej decyzji, który ze wskazanych powyżej modeli ma zostać przyjęty, jako podstawa funkcjonowania służby dzielnicowych. Należy podkreślić, że opracowany w KGP projekt nowego zarządzenia o dzielnicowych²¹ nie zawiera zasadniczych zmian co do katalogu i zakresu zadań tej grupy funkcjonariuszy. Zawarto w nim wprawdzie zakaz przydzielania postępowań sprawdzających i przygotowawczych, ale nie odniesiono się do żadnego z fundamentalnych, zdefiniowanych w toku niniejszej kontroli problemów utrudniających realizację zadań dzielnicowych i „odrywających” ich od przydzielonych rejonów, do których zaliczają się: służba patrolowa, interwencje z polecenia dyżurnego, działania policyjne (NOPy), doprowadzenia oraz czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia. **Powyższe oznacza, że Kierownictwo Policji w dalszym ciągu nie jest w stanie odpowiedzieć na fundamentalne pytanie, jakie są faktyczne oczekiwania w stosunku do tej blisko 8 tys. grupy funkcjonariuszy.**

²¹ Wersja z dnia 15 marca 2016 r.

Uwarunkowania finansowo-organizacyjne służby dzielnicowych

Uwarunkowania finansowo-organizacyjne służby dzielnicowych wynikają z ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji²², rozporządzeń wydanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz z zarządzenia o dzielnicowych. **Na podstawie obowiązujących przepisów, zadania dzielnicowego oraz odpowiedzialność za rejon służbowy mogą być powierzone tylko funkcjonariuszowi na stanowisku dzielnicowego²³, do którego to stanowiska przypisana jest 4. grupa zaszeregowania (z 18 grup zaszeregowania w Policji²⁴) i możliwy do uzyskania stopień aspiranta sztabowego²⁵. Wymogi formalne, jakim powinni odpowiadać funkcjonariusze na stanowisku dzielnicowego, to co najmniej średnie wykształcenie oraz podstawowe kwalifikacje zawodowe, a także 3-letni staż służby²⁶. Jednocześnie, co należy podkreślić, ze względu na brak wyodrębnienia w tej grupie funkcjonariuszy innych stanowisk służbowych²⁷, wskazane regulacje nie zapewniają dzielnicowym żadnych możliwości tzw. awansu poziomego, tj. otrzymania wyższego stanowiska, a tym samym istotnego zwiększenia wysokości uposażenia. W przypadku doświadczonych, sprawdzonych dzielnicowych jedyną szansą awansu jest zatem przeniesienie do innej komórki organizacyjnej.**

W ocenie NIK, opisane powyżej ramy organizacyjno-finansowe służby dzielnicowych są nieadekwatne i nie pozwalają na prowadzenie rzetelnej, efektywnej polityki kadrowej wobec tej grupy funkcjonariuszy. Uniemożliwiają one dzielnicowym rozwój finansowy i zawodowy, a także są źródłem istotnych utrudnień w organizacji ich służby, które mogą bezpośrednio wpływać na jakość realizowanych zadań, i tak:

- **ze względu na niską grupę zaszeregowania oraz brak możliwości awansu, stwierdzono istotne problemy z rekrutacją odpowiednio przygotowanych kandydatów na stanowisko dzielnicowego.** W rezultacie, w 5 z 18 zbadanych jednostek Policji²⁸ zadania dzielnicowego oraz indywidualna odpowiedzialność za rejony służbowe były powierzane funkcjonariuszom nie spełniającym wymagań formalnych, tj. nie mającym nawet minimalnego, wymaganego przepisami rozporządzenia MSWiA w sprawie kwalifikacji zawodowych, 3-letniego stażu służby w Policji – **w skrajnym przypadku (KMP w Zamościu) zadania te powierzono policjantowi pełniącemu służbę w Policji poniżej 1 roku (11 miesięcy).** W KP Poznań-Grunwald, przydzielanie obowiązków dzielnicowych policjantom bez wymaganego doświadczenia było powszechną praktyką i dotyczyło większości funkcjonariuszy pełniących w kontrolowanym okresie służbę w rewirach dzielnicowych²⁹, przy czym zadania te z reguły powierzano funkcjonariuszom

²² Dz. U. z 2015 r. poz. 355, ze zm.

²³ § 3 ust. 1 w zw. z § 2 pkt 4 zarządzenia o dzielnicowych. Jedynym wyjątkiem od tej zasady może być czasowe powierzenie obowiązków (na okres do 12 miesięcy) innemu policjantowi, w trybie art. 37 ustawy o Policji.

²⁴ Wśród których grupa 1 jest najniższa.

²⁵ Rozporządzenie 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. z 2015 r. poz.1236) – zwane dalej rozporządzeniem w sprawie uposażenia policjantów.

²⁶ Zostały one określone w załączniku do Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych oraz warunków ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe (Dz. U. Nr 123, poz. 857, ze zm.) – zwane dalej rozporządzeniem MSWiA w sprawie kwalifikacji zawodowych.

²⁷ Obowiązujące do lipca 2000 r. regulacje przewidywały trzy stanowiska służbowe w grupie dzielnicowych: młodszy dzielnicowy, dzielnicowy, starszy dzielnicowy.

²⁸ KP Poznań-Grunwald, KMP w Zamościu, KP II w Koszalinie, KMP w Przemyślu, KPP w Mielcu.

²⁹ Wg stanu na dzień: 1 stycznia 2013 r., 1 lipca 2014 r. oraz 30 czerwca 2015 r. odpowiednio: 18 z 33, 18 z 26 oraz 13 z 26 funkcjonariuszy realizujących zadania dzielnicowych.

bezpośrednio po szkole policyjnej. Stwierdzono także, że pięciu z ww. funkcjonariuszy miało formalnie przydzielony do obsługi drugi rejon służbowy, co skutkowało długotrwałym obciążaniem dodatkowymi zadaniami funkcjonariuszy, którzy na gruncie obowiązujących przepisów nie mieli wymaganego doświadczenia zawodowego i w ogóle nie powinni byli wykonywać obowiązków dzielnicowego;

- **w 11 z 18 objętych kontrolą terenowych jednostek Policji³⁰ stwierdzono znaczną fluktuację na stanowiskach dzielnicowych wynikającą m.in. z „odpływu” doświadczonych funkcjonariuszy do innych komórek i jednostek organizacyjnych Policji.** W skrajnych przypadkach, w kontrolowanym okresie, dokonano zmiany funkcjonariuszy realizujących zadania dzielnicowych w większości rejonów służbowych wyodrębnionych na terenie danej jednostki Policji (np. w 27 spośród 33 rejonów w KP Poznań-Grunwald), przy czym wystąpiły liczne sytuacje, w których dzielnicowy był zmieniany w tym samym rejonie 7-krotnie, 5-krotnie lub 4-krotnie (KMP we Włocławku, KP Poznań-Grunwald, KPP w Gryfinie, KMP w Zamościu), czyli nawet co kilka miesięcy. W związku z brakami kadrowymi i fluktuacją kadr w komórkach dzielnicowych, odnotowano również przypadki, w których przez znaczną część badanego okresu rejon służbowy nie był na stałe przypisany żadnemu dzielnicowemu i sprawowano w nim tylko zastępstwa³¹ lub też były przydzielane jako dodatkowy rejon innemu dzielnicowemu³² (np. aż 20 z 33 rejonów w KP Poznań-Grunwald). Przydzielając te obowiązki, kierownicy 4 kontrolowanych jednostek³³ nie przestrzegali jednak zasady wynikającej z § 3 ust. 4 zarządzenia o dzielnicowych, który ogranicza możliwość przypisania dodatkowego rejonu na czas 6 miesięcy, a faktyczny okres realizacji tego zadania wynosił nawet 3 lata. **Bezpośrednim efektem fluktuacji w grupie dzielnicowych było nieproporcjonalne obciążenie funkcjonariuszy pozostających w służbie, którzy w praktyce często ponosili odpowiedzialność za trzy rejon, tj. rejon własny, rejon przydzielony jako dodatkowy oraz rejon, w którym sprawowali czasowe zastępstwo. Skutkowało to także brakiem możliwości długofalowego oddziaływania dzielnicowych na przydzielone im rejonu i społeczności lokalne, co zgodnie z deklaracjami Kierownictwa Policji jest kluczowym celem ich służby. Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z opinią większości ankietowanych dzielnicowych, samo poznanie specyfiki nowo przydzielonego rejonu służbowego, zabiera od 1 roku do 2 lat.**

Radykalnym przykładem trudności, w utrzymaniu w służbie doświadczonych dzielnicowych są ustalenia kontroli w KPP w Mielcu. Kierownik ww. jednostki, w celu podwyższenia wynagrodzenia jednego z dzielnicowych, dokonał jego fikcyjnego mianowania na stanowisko zastępcy dyżurnego, co pozwoliło na przydzielenie temu funkcjonariuszowi 6. grupy zaszerzegowania. W rezultacie, przez okres ponad 3 lat funkcjonariusz realizował zadania typowe dla dzielnicowego z nienależnie przyznaną grupą uposażenia, a jego przełożony, jak wyjaśnił, „dla dobra służby” akceptował sytuację ewidentnego naruszania przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie uposażenia policjantów.

³⁰ KP Bydgoszcz-Śródmieście, KMP we Włocławku, KP VII w Krakowie, KMP w Zamościu, KP Poznań-Grunwald, KPP we Wrześni, KPP w Kępnie, KPP w Kolbuszowej, KP II w Koszalinie, KPP w Stargardzie Szczecińskim, KPP w Gryfinie.

³¹ KP Bydgoszcz-Śródmieście, KPP we Wrześni.

³² KP Poznań-Grunwald, KPP w Gryfinie, KP VII w Krakowie, KP II w Koszalinie.

³³ KP Poznań-Grunwald, KPP w Gryfinie, KP VII w Krakowie, KP II w Koszalinie.

- **w 9 z 18 skontrolowanych jednostek Policji³⁴, wdrożono nieformalny, niezgodny z obowiązującymi przepisami „system awansowania” funkcjonariuszy realizujących zadania dzielnicowych. Polegał on na powierzaniu zadań dzielnicowych funkcjonariuszom zajmującym niższe stanowiska służbowe, tj. policjanta lub referenta³⁵ (do których przypisane są odpowiednio 2. i 3. grupa zaszeregowania) i długotrwałym (nawet ponad 3 lata) utrzymywaniu ich na tych stanowiskach, pomimo spełniania wszystkich wymogów formalnych do mianowania na dzielnicowego i wykonywania tych samych zadań służbowych.** Praktyka ta pozostawała w sprzeczności z § 3 ust. 1 w zw. z § 2 pkt 4 zarządzenia o dzielnicach, które to przepisy w jednoznaczny sposób wskazują, że zadania dzielnicowego oraz odpowiedzialność za rejon służbowy mogą być powierzone tylko funkcjonariuszowi mianowanemu na stanowisko dzielnicowego. Były one również niezgodne z wewnętrznymi regulacjami kontrolowanych jednostek Policji, które ze wskazanych powyżej powodów, nie przewidywały w strukturze komórek organizacyjnych dzielnicowych innych stanowisk służbowych. **Wdrożony system miał za zadanie zastąpienie brakującego mechanizmu awansu poziomego w grupie dzielnicowych i był wykorzystywany przez kierowników jednostek terenowych Policji w celu weryfikacji przydatności funkcjonariuszy na tym stanowisku, przed ich mianowaniem na dzielnicowych. Z drugiej strony służył on także do generowania nieuprawnionych oszczędności finansowych kosztem funkcjonariuszy realizujących zadania dzielnicowych, wynikających z niższych grup zaszeregowania na stanowiskach policjantów i referentów.** Świadczy o tym m.in., wprowadzona przez Komendantów Wojewódzkich Policji w Szczecinie i Lublinie, blokada środków finansowych na zwiększanie uposażeń, która uniemożliwiała kierownikom kontrolowanych jednostek, mianowanie podległych im funkcjonariuszy na dzielnicowych, pomimo że policjanci ci faktycznie realizowali takie zadania, a komendanci dysponowali etatami na stanowiskach dzielnicowych³⁶.

W ocenie NIK, opisane powyżej działania należy ocenić jako nierzetelne. Niezależnie od przyczyn, istotą funkcjonującego systemu było przenoszenie na funkcjonariuszy realizujących zadania dzielnicowych, a pozostających na innych stanowiskach, kosztów niedociągnięć systemowo-organizacyjnych w zakresie wynagrodzeń i siatki stanowisk służbowych dzielnicowych. Zdaniem NIK, funkcjonariusze wykonujący te same zadania oraz mający zbliżone kwalifikacje i doświadczenie zawodowe powinni otrzymywać podobne wynagrodzenia. W przeciwnym wypadku, nieuprawnione dysproporcje między policjantami wykonującymi podobne obowiązki mogą w dłuższej perspektywie skutkować obniżeniem ich zaangażowania i jakości wykonywanych zadań.

Zdaniem NIK, jako nierzetelne należy także ocenić fakt, że Komendant Główny Policji nie podjął w kontrolowanym zakresie realnych działań mających na celu poprawienie warunków finansowo-organizacyjnych służby dzielnicowych, polegających w szczególności

³⁴ KMP w Zamościu, KPP w Puławach, KPP w Janowie Lubelskim, KP Poznań-Grunwald, KMP w Przemyśle, KPP w Mielcu, KP II w Koszalinie, KPP w Stargardzie Szczecińskim, KPP w Gryfinie.

³⁵ W kwestionowanych przypadkach kierownicy kontrolowanych jednostek nie korzystali z możliwości czasowego powierzenia obowiązków dzielnicowego innemu policjantowi, w trybie art. 37 ustawy o Policji.

³⁶ Wg stanu na koniec kontroli, w 4 jednostkach objętych badaniem (KP Poznań-Grunwald, KPP w Stargardzie Szczecińskim, KP II w Koszalinie, KMP w Przemyśle) w dalszym ciągu 25 funkcjonariuszy realizowało zadania dzielnicowych, pomimo nieotrzymania należytego mianowania na to stanowisko. Jednocześnie Komendant Miejski Policji w Przemyśle, pomimo niezgłoszenia zastrzeżeń do stwierdzonych w tym obszarze nieprawidłowości, w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, w dalszym ciągu odmówił mianowania na dzielnicowych wszystkich funkcjonariuszy realizujących te zadania i spełniających wymogi formalne.

na zainicjowaniu prac nad wdrożeniem mechanizmu awansu poziomego w tej grupie funkcjonariuszy. Należy podkreślić, że kwestia awansu poziomego była jedną z najczęściej zgłaszanych w toku konsultacji, prowadzonych w latach 2013–2015, w związku ze zmianą zarządzenia o dzielnicowych. Była ona także kluczowym problemem w organizacji służby dzielnicowych, identyfikowanym w anonimowych ankietach wypełnionych przez funkcjonariuszy pełniących służbę w jednostkach Policji objętych kontrolą. Wyrażali oni głęboką frustrację wynikającą z faktu istotnych dysproporcji w wynagrodzeniach między osobami realizującymi te same obowiązki służbowe.

Warunki sprzętowe służby dzielnicowych

Przeprowadzona kontrola wykazała znaczne różnice w zakresie zapewnienia dzielnicowym wyposażenia technicznego (sprzętu biurowego, środków transportu oraz środków łączności) niezbędnych do sprawnej realizacji zadań służbowych. **W przypadku 7 skontrolowanych jednostek³⁷ przeprowadzone oględziny wyposażenia i stanowisk pracy dzielnicowych objętych szczegółowym badaniem wykazały, że funkcjonariuszom tym zostały zapewnione adekwatne warunki sprzętowe. W 9 podmiotach³⁸ stwierdzono natomiast w tym zakresie istotne braki, utrudniające wykonywanie powierzonych obowiązków, które dotyczyły:**

- **braku przydzielenia dzielnicowym wystarczającej liczby sprzętu komputerowego i biurowego.** W Komisariatach Policji Poznań-Grunwald, Bydgoszcz-Śródmieście oraz w KPP w Mielcu jeden komputer przypadał na 3–4 dzielnicowych, a w skrajnym przypadku (KPP w Kępnie) jeden komputer był wykorzystywany przez 12 funkcjonariuszy rewiru dzielnicowych. W rezultacie, funkcjonariusze byli zmuszeni do wykorzystywania w toku służby prywatnego sprzętu³⁹ (komputery, drukarki, monitory, telefon z faksem), a nawet mebli biurowych (biurka, fotele, krzesła i szafy w KPP w Gryfinie);
- **ograniczeń w dostępie do Internetu i centralnych systemów policyjnych.** Dzielnicowi pełniący służbę w 9 kontrolowanych jednostkach nie mieli dostępu do Internetu i mogli z niego korzystać wyłącznie u przełożonych, lub dyżurnego jednostki. W czterech podmiotach stwierdzono także ograniczenia w dostępie do centralnych systemów policyjnych (m.in. Krajowego Systemu Informacyjnego Policji), które są podstawowym narzędziem pracy większości funkcjonariuszy, umożliwiającym np. dokonywanie sprawdzeń oraz uzyskiwanie i weryfikowanie informacji niezbędnych w toku służby;
- **ograniczeń w dostępie do środków transportu.** Brak wystarczającej liczby pojazdów służbowych dostępnych dla dzielnicowych stwierdzono w szczególności w posterunkach KPP w Wadowicach oraz w KPP w Gryfinie, w której to jednostce 12 funkcjonariuszy pełniących służbę w rewirze dzielnicowych oraz w posterunku miało do dyspozycji (razem z 5 policjantami z innych komórek Komendy) tylko 2 znacznie wyeksploatowane pojazdy. Powyższe utrudniało, lub nawet uniemożliwiało wykonywanie zadań służbowych, zwłaszcza w przypadku rozległych terytorialnie rejonów pozamiejskich i wymuszało służby łączone 2–4 dzielnicowych w kilku rejonach równocześnie.

³⁷ KMP we Włocławku, KP VII w Krakowie, KP w Rabce-Zdroju, KPP w Wadowicach, KPP w Janowie Lubelskim, KMP w Zamościu, KP II w Koszalinie.

³⁸ KP Poznań-Grunwald, KPP w Kępnie, Posterunki Policji KPP we Wrześni, KP Bydgoszcz-Śródmieście, KPP w Kolbuszowej, KPP w Stargardzie Szczecińskim, KPP w Puławach, KPP w Gryfinie, KPP w Mielcu.

³⁹ KPP w Gryfinie, KPP w Mielcu, KP Poznań-Grunwald. Wykorzystywanie prywatnego sprzętu do realizacji zadań służbowych zostało również stwierdzone w obu jednostkach Policji objętych kontrolą rozpoznawczą.

Braki w wyposażeniu były jednym z tematów wyraźnie wskazywanych przez dzielnicowych w anonimowych ankietach wypełnionych dla NIK. Większość funkcjonariuszy (50,5%) oceniła, że warunki sprzętowe (dostęp do środków transportu, środków łączności, sprzętu biurowego) i lokalowe nie pozwalają im na prawidłowe wykonywanie zadań służbowych⁴⁰. Dzielnicowi wskazywali, że są zmuszeni wykorzystywać do celów służbowych sprzęt i materiały prywatne, w tym także w szczególnych sytuacjach własne pojazdy.

Komendant Główny Policji podejmował w kontrolowanym okresie działania mające na celu poprawę warunków sprzętowych służby dzielnicowych, w szczególności w zakresie wyposażenia ich w narzędzia ułatwiające komunikację ze społeczeństwem. Dotyczyły one przede wszystkim:

- **wprowadzenia na wyposażenie dzielnicowych służbowych telefonów komórkowych⁴¹,** z jednoczesnym przyjęciem zasady, że numer telefonu komórkowego winien być przypisany do rejonu służbowego, a nie samego dzielnicowego. Do dnia podpisania niniejszej informacji, dzielnicowi ze wszystkich garnizonów Policji w kraju zostali wyposażeni w służbowe telefony komórkowe. Istotne ograniczenie w ich wykorzystaniu do komunikacji z mieszkańcami stanowiły jednak ustanowione w niektórych jednostkach limity finansowe na połączenia wychodzące (m.in. 1 zł w garnizonie kujawsko-pomorskim, co jak wyjaśniali dzielnicowi, wystarcza na około 50 minut rozmów w miesiącu). Przekroczenie limitu, skutkowałoby pokrywaniem dalszych kosztów przez funkcjonariuszy;

Zdjęcie nr 1

Dzielnicowy KPP w Mińsku Mazowieckim



Źródło: Zdjęcie wykonane przez funkcjonariusza KGP.

- **upowszechnienia dostępu dzielnicowych do Internetu.** W piśmie z dnia 16 lutego 2015 r. Komendant Główny Policji wydał komendantom wojewódzkim (Stołecznemu) Policji polecenie podjęcia działań organizacyjno-technicznych, mających na celu wyodrębnienie w każdej

⁴⁰ Odmienną opinię wyraziło 35,9% ankietowanych.

⁴¹ 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.).

komórce organizacyjnej dzielnicowych dedykowanego stanowiska komputerowego posiadającego dostęp do sieci Internet. Podjęte działania nie były w pełni skuteczne, o czym świadczą opisane powyżej ustalenia kontroli z terenowych jednostek Policji oraz dane będące w dyspozycji KGP wskazujące, że na koniec badanego okresu⁴² blisko połowa komórek organizacyjnych dzielnicowych nie miała zapewnionego dostępu do Internetu;

- **utworzenia kont poczty elektronicznej przypisanych do poszczególnych rejonów służbowych.** Wg stanu na koniec kontroli, działania w tym zakresie znajdowały się dopiero na wstępnym etapie.

System szkolenia dzielnicowych

Kontrola wykazała, że funkcjonujący system doskonalenia zawodowego dzielnicowych nie odpowiadał w pełni potrzebom tej grupy funkcjonariuszy, której cechą szczególną jest m.in. szerokie spektrum realizowanych zadań, a tym samym zróżnicowane potrzeby w zakresie kształcenia i podnoszenia kwalifikacji.

Ustalono w szczególności, że kierownicy komórek organizacyjnych, w których pełnią służbę dzielnicowi nie realizowali powierzonych im zadań dotyczących analizowania i określania indywidualnych kierunków rozwoju zawodowego oraz potrzeb szkoleniowych tej grupy funkcjonariuszy. Zgodnie z obowiązującymi przepisami⁴³ analiza potrzeb szkoleniowych jest jednym z podstawowych celów procesu opiniowania służbowego policjantów, a jej wyniki powinny każdorazowo zostać przedstawione w przeznaczony do tego rubryce okresowej opinii służbowej. Stwierdzono natomiast, że w 17 z 18 skontrolowanych jednostek, przełożeni nie realizowali tego obowiązku i nie wskazywali żadnych szkoleń dla poszczególnych, podległych im funkcjonariuszy – stosowna rubryka nie była wypełniana lub zamieszczano w niej ogólną, rutynową adnotację o konieczności dalszego doskonalenia zawodowego lub skierowania na kurs specjalistyczny dla dzielnicowych. **W ocenie NIK, brak rzetelnych, zindywidualizowanych analiz w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych, utrudniał planowanie i organizację efektywnego systemu szkoleń.** Należy bowiem podkreślić, że potencjalny i faktyczny zakres zadań realizowanych przez dzielnicowych jest niezmiernie szeroki, a ich skuteczna realizacja wymaga zarówno bogatej wiedzy prawnej, jak i licznych tzw. umiejętności „miękkich” i kompetencji interpersonalnych (np. komunikacja z nieletnimi, czy ofiarami i sprawcami przemocy domowej). Konieczne jest zatem identyfikowanie przez przełożonych słabych i silnych stron poszczególnych funkcjonariuszy i określanie dla nich indywidualnych profili szkoleniowych. Jako nieuprawnioną należy w tym kontekście wskazać argumentację kierownictwa kontrolowanych jednostek, którzy wyjaśniali, że nie identyfikowano potrzeb szkoleniowych, ponieważ dzielnicowi pełniący służbę w tych podmiotach mają długoletnie doświadczenie na tym stanowisku. Wskazuje ona na brak zrozumienia istoty szkoleń i ich wpływu na poprawę jakości realizowanych zadań służbowych, w dynamicznie zmieniających się uwarunkowaniach społecznych, ekonomicznych i prawnych.

Przeprowadzona kontrola wykazała także, że dzielnicowi z kontrolowanych jednostek Policji, w ograniczonym zakresie korzystali z możliwości doskonalenia zawodowego w formie kursów i szkoleń organizowanych centralnie oraz przez podmioty zewnętrzne. W okresie 2,5 roku objętego szczegółowym badaniem, stwierdzono pojedyncze przypadki kierowania

⁴² Wg stanu na dzień 1 października 2015 r.

⁴³ § 2 pkt 4) rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów (Dz. U. z 2013 r. poz. 883, ze zm.) oraz wzór formularza opinii służbowej określony w załączniku nr 2 do tego rozporządzenia.

dzielnicowych przez przełożonych do udziału w tej formie kształcenia (poza kursem specjalistycznym dla dzielnicowych), np. tylko 1 z 22 funkcjonariuszy z KPP we Wrześni oraz 2 z 9 funkcjonariuszy z KPP w Janowie Lubelskim⁴⁴, a funkcjonariusze z 5 jednostek⁴⁵, w ogóle nie byli kierowani na kursy i szkolenia centralne lub prowadzone przez podmioty zewnętrzne. Znacznie częściej dzielnicowi uczestniczyli w kursie specjalistycznym dla tej grupy funkcjonariuszy, przy czym tylko w 1 z 18 skontrolowanych podmiotów⁴⁶ wszyscy dzielnicowi legitymowali się ukończonym szkoleniem w tym zakresie. W większości zbadanych jednostek Policji kurs specjalistyczny dla dzielnicowych miała ukończona połowa lub dwie trzecie funkcjonariuszy, przy czym w kilku jednostkach liczba policjantów realizujących w kontrolowanym okresie zadania dzielnicowych i mających specjalistyczne przeszkolenie w tym obszarze była rażąco niska (KPP w Stargardzie Szczecińskim – 19 z 48, KP Poznań-Grunwald – 14 z 51, KP VII w Krakowie – 8 z 22, KMP w Przemyślu – 8 z 21, KMP we Włocławku – 16 z 37).

Zdjęcie nr 2

Finale zawodów „Dzielnicowy Roku 2015”



Źródło: Zdjęcie wykonane przez funkcjonariusza KGP.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły także, samego programu kursu specjalistycznego dla dzielnicowych, który zdaniem Izby, tylko w ograniczonym stopniu zapewnia podnoszenie kwalifikacji zawodowych tej grupy funkcjonariuszy. Określony przez Komendanta Głównego Policji program ww. kursu⁴⁷ został całkowicie zdominowany „represyjnymi” aspektami służby dzielnicowych,

⁴⁴ Przy czym jedna z tych osób uczestniczyła w kursie dotyczącym zadań, które z zasady nie powinny być wykonywane przez dzielnicowych, tj. służby ochronnej pełnionej w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych.

⁴⁵ KP Poznań-Grunwald (żaden z 51 funkcjonariuszy realizujących w kontrolowanym okresie zadania dzielnicowych), KP VII w Krakowie (żaden z 34 funkcjonariuszy), KPP w Kolbuszowej (żaden z 18 funkcjonariuszy), KMP we Włocławku (żaden z 37 funkcjonariuszy) oraz żaden z funkcjonariuszy realizujących zadania dzielnicowych w KPP w Kępnie.

⁴⁶ KPP w Kolbuszowej. Ponadto, w KPP w Mielcu wszyscy funkcjonariusze mieli ukończony, lub w trakcie kontroli uczestniczyli w kursie specjalistycznym dla dzielnicowych.

⁴⁷ Obowiązujący w kontrolowanym okresie program kursu specjalistycznego dla dzielnicowych został określony w załączniku do Decyzji 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.). Nieznaczne zmiany ww. programu, polegające na przesunięciu od 2 do 3 godzin dydaktycznych między poszczególnymi blokami tematycznymi, zostały wprowadzone przez Komendanta w dniu 4 września 2015 r.

takimi jak: prawo karne i prawo wykroczeń, postępowania przygotowawcze i w sprawach o wykroczenia oraz przeprowadzanie interwencji. Bloki tematyczne poświęcone ww. zagadnieniom objęły łącznie 108 godzin dydaktycznych, co stanowiło ponad 63% całego programu kursu (170 godzin). Pozostałym, kluczowym aspektem służby dzielnicowego poświęcono nieproporcjonalnie mniejszą liczbę godzin (np. prewencja kryminalna – 17, realizacja zadań w procedurze „Niebieskie Karty” – 6) oraz, co niezmiernie istotne, w ogóle nie odniesiono się do tzw. „kompetencji miękkich”, takich jak np. komunikacja interpersonalna w relacjach funkcjonariusz – obywatel. **Powyższe oznaczało pominięcie w toku szkolenia kluczowych i zarazem najtrudniejszych aspektów służby dzielnicowych oraz pozostawało w sprzeczności z oficjalnym stanowiskiem kierownictwa Policji przedstawiającym tych funkcjonariuszy przede wszystkim, jako policjantów pierwszego kontaktu ze społeczeństwem.**

Braki w systemie doskonalenia zawodowego dzielnicowych były uzupełniane krótkimi szkoleniami lokalnymi organizowanymi przez kierownictwo jednostek terenowych Policji oraz inicjatywami szczególnymi, takimi jak zawody „Dzielnicowy Roku”, które m.in. wykorzystywano w celu zidentyfikowania słabszych stron w przygotowaniu do służby tych funkcjonariuszy. W kontrolowanym okresie, Komendant Główny Policji, zainicjował również prace mające na celu modyfikację programu kursu specjalistycznego dla dzielnicowych⁴⁸, lecz do czasu zakończenia kontroli program ten nie został dostosowany do specyfiki zadań realizowanych przez tę grupę funkcjonariuszy.

3.2.2. Przydział i realizacja zadań służbowych dzielnicowych

Kontrola wykazała istotne rozbieżności w zakresie funkcjonujących w skali kraju modeli działania dzielnicowych oraz liczne okoliczności uniemożliwiające wykonywanie podstawnych zadań tej grupy funkcjonariuszy (związanych z przydzielonymi rejonami służbowymi). Kluczowymi czynnikami determinującymi warunki służby dzielnicowych były m.in.: wielkość, stan kadrowy, warunki sprzętowe oraz struktura organizacyjna jednostek Policji. Największe utrudnienia, a w skrajnych przypadkach, całkowity brak możliwości realizacji zadań typowych dla dzielnicowych zidentyfikowano w komisariatach Policji w dużych miejscowościach⁴⁹ (m.in. ze względu na znaczną liczbę imprez masowych i umiejscowienie ogniw patrolovo-interwencyjnych w jednostkach nadrzędnych) oraz w małych komisariatach i posterunkach⁵⁰ (m.in. z powodu niskiego stanu etatowego nie pozwalającego na specjalizację, a nawet wystawienie minimalnej, wymaganej liczby patroli).

Opisane powyżej uwarunkowania skutkowały w wielu przypadkach wykorzystywaniem dzielnicowych, przez przełożonych jako „odvodu kadrowego” jednostek Policji, służącego do uzupełniania długotrwałych braków kadrowych, reagowania w bieżących, pilnych sytuacjach, ale również odciążającego inne pionki i komórki organizacyjne, postrzegane jako „bardziej priorytetowe”. Skutkowało to powierzaniem dzielnicowym w nadmiernej skali

⁴⁸ Decyzją nr 321 Komendanta Głównego Policji z dnia 7 października 2015 r. powołany został zespół, składający się z przedstawicieli szkół policyjnych, jednostek terenowych oraz przedstawiciela Biura Prewencji i Ruchu Drogowego KGP, którego zadaniem jest opracowanie projektu zmiany programu nauczania na kursie specjalistycznym dla dzielnicowych.

⁴⁹ W szczególności: KP Poznań-Grunwald, KP Bydgoszcz-Śródmieście, KP VII w Krakowie.

⁵⁰ W szczególności: KP w Rabce-Zdroju, PP w Cekcynie i Gostycynie KPP w Tucholi, PP w Modliborzycach i Godziszowie, KPP w Janowie Lubelskim, PP w Kazimierzu Dolnym KPP w Puławach.

różnego rodzaju dodatkowych zadań poza obszarem przydzielonych im rejonów, jak również dużą liczbą tzw. spraw do realizacji w rejonach. W rezultacie, dzielnicowi, którzy zgodnie z deklaracjami Kierownictwa Policji mają być gospodarzami swoich rejonów, nie przebywali w nich w ogóle, lub też będąc tam koncentrowali się na bieżących poleceniach przełożonych, a zadania typowe dla swojej służby realizowali niejako „przy okazji”.

Zdjęcie nr 3

Dzielnicowi KPP w Mińsku Mazowieckim w trakcie obchodu



Źródło: Zdjęcie wykonane przez funkcjonariusza KGP.

Badanie dotyczące proporcji czasu poświęcanego przez dzielnicowych⁵¹ na służbę w przydzielonych rejonach oraz rodzaju realizowanych zadań wykazało, że w 5 z 18 objętych kontrolą jednostek⁵² funkcjonariusze w przeważającej części czasu służby przebywali poza przydzielonymi im rejonami⁵³ realizując inne czynności zlecane przez przełożonych, a w 7 kolejnych jednostkach⁵⁴ stwierdzono w tym obszarze istotne nieprawidłowości. Oznacza to, że aż w połowie skontrolowanych miesięcy⁵⁵, nie została zachowana dyspozycja zawarta w § 17 zarządzenia o dzielnicowych, zgodnie z którą kierownicy jednostek Policji są zobowiązani do zapewnienia tym funkcjonariuszom warunków realizacji podstawowych zadań, do których w pierwszej kolejności należy obchód przydzielonego rejonu służbowego (§ 5 ust. 1 ww. zarządzenia). **Jako skrajne przypadki należy wskazać KP Poznań-Grunwald⁵⁶**

⁵¹ Badaniem objęto w każdej jednostce próbę 5–6 dzielnicowych za 2–3 miesiące służby z okresu 1 lipca 2014 r. – 30 czerwca 2015 r.

⁵² KP Poznań-Grunwald, KP Bydgoszcz-Śródmieście, KP VII w Krakowie, KP w Rabce-Zdroju, KMP we Włocławku.

⁵³ W tym badaniu NIK przyjęła jako próg istotności, co najmniej 50% wymiar czasu służby dzielnicowego w przydzielonym rejonie przez ponad połowę dni służby w danym miesiącu. Uwzględniając treść § 3 ust. 6 zarządzenia o dzielnicowych, który dopuszcza wspólną służbę w dwóch rejonach z innym dzielnicowym, do czasu służby w rejonie własnym dodawano każdorazowo czas służby pełnionej w rejonie graniczącym.

⁵⁴ KPP w Tucholi, KPP w Wadowicach, KPP w Janowie Lubelskim, KPP w Kolbuszowej, KP II w Koszalinie, KMP w Zamościu, KMP w Przemyślu.

⁵⁵ Tj. w przypadku 64 ze 128 zbadanych miesięcy służby dzielnicowych.

⁵⁶ Badaniem objęto 5 dzielnicowych za 2 miesiące służby. Z łącznej liczby 182 dni służby w tym okresie, wystąpiło 175 dni (96,2%), w których funkcjonariusze wykonujący zadania dzielnicowych przebywali w swoich rejonach służbowych poniżej 50% czasu, w tym 46 dni (25,3%), w których w ogóle nie przebywali oni w rejonach służbowych. Tylko w ciągu 7 dni (3,8%) funkcjonariusze spędzili w przydzielonych im rejonach przeważającą część czasu służby w danym dniu. Należy przy tym zaznaczyć, że w złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach, poszczególni dzielnicowi KP Poznań-Grunwald wskazywali, że przeprowadzenie obchodu rejonu służbowego wymagałoby poświęcenia około 6 godzin czasu każdego dnia służby!

oraz KP Bydgoszcz-Śródmieście⁵⁷, w których we wszystkich miesiącach objętych badaniem, dzielnicowi praktycznie nie pełnili służby we własnych rejonach i byli wykorzystywani do realizacji innych zadań zlecanych im przez przełożonych.

Podstawowe obowiązki wykonywane przez dzielnicowych poza rejonem służbowym dotyczyły:

- **zabezpieczania imprez masowych, w tym w ramach NOP;**
- **obsługi interwencji na polecenie dyżurnego jednostki;**
- **doprowadzeń** realizowanych na polecenie sądu, prokuratora oraz osób zatrzymanych przez Policję (do jednostek penitencjarnych, w celu wytrzeźwienia, itd.). **W badanych jednostkach czynności w tym zakresie były realizowane wyłącznie, lub w przeważającej mierze przez dzielnicowych.** Np. w KMP we Włocławku, z łącznej liczby 743 funkcjonariuszy realizujących w kontrolowanym okresie doprowadzenia, 733 stanowili dzielnicowi;
- **asyst komorniczych;**
- **służby w porze nocnej w plutonie alarmowym** na terenie innej jednostki Policji;
- **prac administracyjno-biurowych, w tym w szczególności dotyczących prowadzonych przez dzielnicowych czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia.** Zidentyfikowane w przypadku objętych kontrolą dzielnicowych proporcje czasu przeznaczanego na pracę administracyjno-biurową wynosiły średnio od 1 do 3 godzin dziennie, natomiast w skrajnych przypadkach od 3 do 4 godzin (KPP w Janowie Lubelskim), a nawet od 5 do 8 godzin dziennie (KP VII w Krakowie).

Zdjęcie nr 4

Dzielnicowy KPP w Mińsku Mazowieckim w trakcie obchodu



Źródło: Zdjęcie wykonane przez funkcjonariusza KGP.

⁵⁷ Badaniem objęto 6 dzielnicowych za 2 miesiące służby. Z łącznej liczby 252 dni służby, wystąpiło aż 207 dni (82,1%), w których dzielnicowi przebywali w swoich rejonach służbowych poniżej 50% czasu, w tym 50 dni (19,8%), w których w ogóle nie przebywali oni w rejonach służbowych. Tylko w ciągu 45 dni (17,9%) funkcjonariusze spędzili w przydzielonych im rejonach przeważającą część czasu służby w danym dniu.

Ponadto, wskazane poniżej zadania zlecane dzielnicowym do realizacji poza obszarem rejonów służbowych, należały do katalogu zadań bezpośrednio zakazanych przepisami zarządzenia o dzielnicowych, tj.:

- **regularna służba patrolowa poza obszarem rejonu własnego i graniczącego** (§ 15 ust. 2)⁵⁸;
- **służba ochronna** pełniona przez dzielnicowych miejskich⁵⁹ m.in. w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych (§ 15 ust. 1 pkt 2);
- **służba dyżurna** pełniona przez dzielnicowych miejskich⁶⁰ (§ 15 ust. 1 pkt 3);
- **służba dochodzeniowo-śledcza w dyspozycji dyżurnego jednostki** pełniona przez dzielnicowych miejskich⁶¹ m.in. w formie tzw. dyżurów zdarzeniowych (§ 15 ust. 1 pkt 4).

Należy podkreślić, że w anonimowych ankietach wypełnionych przez dzielnicowych, większość funkcjonariuszy (50,5%) wskazała, że ilość i czasochłonność zadań zleczanych do realizacji poza rejonem służbowym nie pozwala im na skuteczną realizację zadań w przydzielonych rejonach⁶². Połowa ankietowanych (50,5%) podała przy tym, że szacunkowa liczba dni w ciągu ostatniego roku, w których wykonywali oni zadania zlecone wyłącznie poza rejonem służbowym wynosiła od 1 do 5 dni, a aż 30,6% wskazało, że było to między 5 a 10 dni na miesiąc⁶³.

Podstawowym, zidentyfikowanym w toku kontroli czynnikiem, determinującym przebieg służby dzielnicowych było także angażowanie tych funkcjonariuszy do różnorodnych działań Policji, w tym powoływanie w skład NOP.

Zdjęcie nr 5

Oddział prewencji



Źródło: Fotolia.com

⁵⁸ Regularna służba patrolowa poza obszarem rejonu własnego i graniczącego była prowadzona przez funkcjonariuszy KP Poznań-Grunwald, KP Bydgoszcz-Śródmieście, KP w Rabce-Zdroju, KPP w Wadowicach, KPP w Kolbuszowej. Pojedyncze przypadki kierowania do takiej służby stwierdzono także w KMP we Włocławku.

⁵⁹ KP Poznań-Grunwald, KPP w Tucholi.

⁶⁰ KPP we Wrześni.

⁶¹ KPP w Stargardzie Szczecińskim, KP II w Koszalinie.

⁶² Przeciwny pogląd wyraziło 23,3% funkcjonariuszy.

⁶³ Przeciętna liczba dni służby w miesiącu wynosi 20.

W poszczególnych kontrolowanych jednostkach zidentyfikowano znaczne rozbieżności w zakresie liczby (od 12 do 419 w okresie jednego roku⁶⁴) oraz rodzaju działań z udziałem dzielnicowych (zarówno działania realizowane w toku obchodu w rejonach służbowych, jak i koncentracje NOP związane z zabezpieczaniem imprez masowych, czy przejazdów kibiców, poza obszarem danej jednostki Policji). Szczególnie dużą liczbę działań z udziałem dzielnicowych odnotowano w 8 jednostkach objętych kontrolą tj.: KP Poznań-Grunwald (116), KP VII w Krakowie (107 działań angażujących dzielnicowych tej jednostki łącznie przez 236 dni służby), KMP w Zamościu (168), KPP w Puławach (138), KPP w Stargardzie Szczecińskim (101), KPP w Gryfinie (117), KMP w Przemyśle (173) **oraz w skrajnym przypadku w KP Bydgoszcz-Śródmieście – aż 419.** Jak wskazano już wcześniej, powszechnym efektem angażowania dzielnicowych do działań było ich „odrywanie” od rejonów służbowych (koncentracje NOP, w wielu przypadkach wymagały późniejszego udzielenia dnia wolnego w celu zapewnienia zgodnego z przepisami czasu służby). **Ponadto, nawet w przypadku działań realizowanych w rejonie służbowym, ich zakres i tematyka determinowały w znacznym stopniu aktywność dzielnicowych, którzy co do zasady powinni mieć znaczną samodzielność w planowaniu służby.** Przy tym, co należy podkreślić, część działań, w których uczestniczyli dzielnicowi miała długookresowy, cykliczny charakter (np. działanie „bankomaty” trwające 115 dni), lub nie była związana ze specyfiką ich zadań (np. działania dotyczące kontroli ruchu drogowego). Stwierdzono, że w niektórych kontrolowanych jednostkach wystąpiła wyraźna przewaga liczby dzielnicowych angażowanych do działań, w stosunku do innych grup funkcjonariuszy. W przypadku KP Bydgoszcz-Śródmieście z łącznej liczby 419 działań w kontrolowanym okresie, prawie połowa (174) była realizowana wyłącznie przez dzielnicowych. W KPP w Stargardzie Szczecińskim, dzielnicowi stanowiący około 15% stanu osobowego komendy, zapewniali średnio 57% sił tej jednostki kierowanych do działań. Regułą było również zabezpieczanie przez samych dzielnicowych lokalnych imprez sportowych niższej rangi. **Powyższe świadczy o łatwości w „nadmiernym eksploatowaniu” służby dzielnicowych, która w przeciwieństwie do innych grup funkcjonariuszy nie jest zabezpieczona przed tego rodzaju „zagrożeniami” systemem sztywnych mierników i norm (np. tzw. minima sektorowe⁶⁵ oraz czas reakcji na zdarzenie⁶⁶ w przypadku komórek patrolowo-interwencyjnych), a jednocześnie o stosunkowo niskim prestiżu tej służby w porównaniu z innymi policjantami.** W anonimowych ankietach dzielnicowi wskazywali m.in., że dysproporcje w powoływaniu do NOP funkcjonariuszy z innych komórek organizacyjnych wynikały m.in. z przyjętego dogmatu o większym znaczeniu obowiązków tych policjantów, niż te które przypisane są dzielnicowym.

Kolejnym kluczowym czynnikiem determinującym przebieg służby dzielnicowych były zadania zlecane do realizacji w toku obchodu w rejonie służbowym (tzw. sprawy) dotyczące w szczególności ustaleń, pomocy prawnych, wywiadów i doręczeń korespondencji (dla różnych podmiotów, w tym w szczególności: Policji, sądów, prokuratury). W większości przypadków, dzielnicowi realizowali w ciągu jednego miesiąca kilkadziesiąt spraw (np. około 60 spraw miesięcznie na jednego dzielnicowego w KPP w Puławach, w KMP w Przemyśle, w KPP w Gryfinie), przy czym w kilku kontrolowanych jednostkach skala tego zadania wyniosła

⁶⁴ Dane statystyczne w zakresie działań Policji z udziałem dzielnicowych uzyskano za okres 1 lipca 2014 r. – 30 czerwca 2015 r.

⁶⁵ Minimalna liczba zespołów patrolowo-interwencyjnych, które muszą być wystawiane w poszczególnych sektorach obszaru działania danej jednostki Policji.

⁶⁶ Założony przez Policję miernik średniego czasu jaki upływa od momentu przyjęcia zgłoszenia o zdarzeniu do chwili przybycia na miejsce policjantów i przekazania informacji dyspozytorowi i rozpoczęciu interwencji.

aż 90–110 spraw miesięcznie (np. objęci szczegółowym badaniem dzielnicowi KP II w Koszalinie), a nawet „rekordowe” 122 sprawy dla jednego z dzielnicowych w KMP w Przemyślu. NIK nie neguje argumentacji kierowników kontrolowanych jednostek, wskazującej, że realizacja opisanych powyżej spraw umożliwia dzielnicowym kontakty z obywatelami, a tym samym buduje ich wiedzę na temat rejonu służbowego. **Należy jednak podkreślić, że skala zadań zlecanych do realizacji w toku obchodu, w znaczący sposób ograniczała lub w praktyce eliminowała możliwość samodzielnego planowania służby przez dzielnicowych wobec przydzielonych im rejonów i społeczności lokalnych. W anonimowych ankietach wypełnionych przez dzielnicowych, większość funkcjonariuszy (53,4%) oceniła, że ilość i czasochłonność zadań zlecanych przez przełożonych do realizacji w trakcie obchodu nie pozwala im na skuteczną realizację zadań, w tym w szczególności w zakresie prowadzenia rozpoznania osobowego i terenowego, współpracy z mieszkańcami oraz oddziaływania profilaktycznego w rejonie służbowym⁶⁷. Dzielnicowi wskazywali m.in., że skala obciążenia bieżącymi sprawami nie pozwala im prowadzić swobodnego obchodu oraz nie pozostawia czasu na spotkania i rozmowy z mieszkańcami.** Potwierdzają to również ustalenia kontroli w KMP we Włocławku oraz w KP Bydgoszcz-Śródmieście, w których to jednostkach, jak wskazano już wcześniej, stwierdzono bardzo małe proporcje czasu służby dzielnicowych w przydzielonych rejonach. W przypadkach, gdy dzielnicowi byli w swoich rejonach, zidentyfikowano natomiast dodatkowo znaczną liczbę dni (nawet 6, 7, czy 9 dni w miesiącu), w których jedyną, bądź dominującą aktywnością tych funkcjonariuszy była realizacja spraw zlecanych przez przełożonych (tj. ustalenia, pomoce prawne lub doręczanie korespondencji.) Opisane powyżej, nadmierne obciążanie zadaniami realizowanymi w toku obchodu powodowało, że rejon służbowy były postrzegane w kategoriach czysto administracyjnych (jako obszar przypisany funkcjonariuszowi realizującemu tam sprawy), a nie w kategoriach wspólnoty lokalnej, z którą dzielnicowy ma budować relacje. Powyższe miało również odzwierciedlenie w terminologii stosowanej przez dzielnicowych, która bardzo często koncentrowała się na „robieniu poczty w rejonie służbowym” oraz porównywaniu ilości przydzielonych im przez przełożonych „liczb dziennika”.

Kontrola wykazała także, że w wielu przypadkach, służba dzielnicowych pełniona w przydzielonych im rejonach miała przede wszystkim charakter typowo patrolowo-interwencyjny. Stwierdzono zarówno, niezgodne z przepisami § 15 ust. 2 zarządzenia o dzielnicowych regularne kierowanie tych funkcjonariuszy do patroli obejmujących obszar przydzielonego im rejonu lub rejonu graniczącego⁶⁸, jak również funkcjonujący – w szczególności w jednostkach Policji garnizonu lubelskiego⁶⁹ – **system, polegający na regularnym kierowaniu dzielnicowych do wspólnej służby w dwuosobowych zespołach z policjantami innych sekcji (kryminalnej, patrolowej), w których dzielnicowy był odprowadzany do obchodu, a drugi funkcjonariusz do patrolu.** Ustalenia kontroli wskazują jednoznacznie, że tego rodzaju zespoły działają w dyspozycji dyżurnego jednostki i mają za zadanie przede wszystkim patrolowanie przydzielonego rejonu oraz podejmowanie interwencji. Świadczą o tym wyjaśnienia kierownictwa kontrolowanych

⁶⁷ Przeciwny pogląd wyraziło 28,2% funkcjonariuszy.

⁶⁸ Powołany przepis zezwala na kierowanie dzielnicowych do służby patrolowej obejmującej obszar przydzielonego im rejonu lub rejonu graniczącego, tylko w szczególnie uzasadnionych okolicznościach. Ustalono natomiast, że dzielnicowy KPP w Puławach z łącznej liczby 61 dni służby w 3 zbadanych miesiącach, przez 48 dni był odprowadzany do patrolu, a 2 dzielnicowych z KPP w Janowie Lubelskim przez 27 dni z 40 skontrolowanych dni służby.

⁶⁹ KPP w Janowie Lubelskim, KMP w Zamościu.

jednostek, w których wskazano, że dwuosobowe zespoły umożliwiają szybkie i zgodne z przepisami reagowanie na zdarzenia oraz pełnienie służby w porze nocnej⁷⁰, a także rezultaty służby objętych szczegółowym badaniem dzielnicowych z tych jednostek, wśród których dominują interwencje, w tym podejmowane z polecenia dyżurnego jednostki⁷¹. *Stricte* patrolowy charakter służb łączonych z innymi funkcjonariuszami był także wskazywany przez dzielnicowych w anonimowych ankietach wypełnionych dla NIK. **Powyższe powodowało, że podstawowe zadania dzielnicowych były realizowane, w miarę możliwości czasowych, w trakcie pełnienia służby patrolowej. Skutkowało także, jak wskazywano już wcześniej, „zawieszeniem” tej grupy funkcjonariuszy między dwoma fundamentalnymi funkcjami Policji, do których zaliczają się działania profilaktyczne i represyjne.**

Znaczna skala zadań zleczanych dzielnicowym do realizacji poza obszarem ich rejonów służbowych, jak również duże obciążenie bieżącymi sprawami przydzielanymi do realizacji w rejonach (w tym jak wykazano powyżej niezwiązanymi ze specyfiką ich działań) powodowały koncentrowanie ich służby na wykonywaniu bieżących poleceń przełożonych, a tym samym ograniczały lub w praktyce eliminowały możliwość jakiegokolwiek planowej i samodzielnej aktywności wobec przydzielonych rejonów i społeczności lokalnych. W tym kontekście należy w szczególności podkreślić, że objęci szczegółowym badaniem dzielnicowi z 5 jednostek Policji⁷² nie podejmowali z własnej inicjatywy żadnych działań wobec poszczególnych osób i grup mieszkańców przydzielonych im rejonów służbowych, ani nie inicjowali działań na rzecz podnoszenia poziomu ich bezpieczeństwa, a dzielnicowi z 4 kolejnych jednostek⁷³ deklarowali wprawdzie takie działania (dotyczące głównie różnego rodzaju rozmów profilaktycznych), natomiast nie potrafili w żaden sposób udokumentować swojej aktywności w tym zakresie. Dzielnicowi pełniący służbę w 6 z 18 skontrolowanych jednostek⁷⁴, w zbadanych miesiącach, nie występowali nawet z wnioskami dotyczącymi rozmieszczenia służb patrolowych, co stanowi jedno z podstawowych zadań wynikających z rozpoznania przydzielonych im rejonów⁷⁵. **Duże obciążenie zadaniami oraz brak inicjatywy własnej, szczególnie negatywnie wpływały na realizację jednego z kluczowych zadań dzielnicowych dotyczącego profilaktyki społecznej oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi.** W większości kontrolowanych jednostek dzielnicowi podejmowali nieliczne działania w tym zakresie⁷⁶, przy czym jako działania profilaktyczne wykazywano z reguły rutynowe, wynikające z przepisów prawa działania, dotyczące w szczególności procedury „Niebieskie Karty”, czy też współpracy w ramach gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych.

⁷⁰ 12% służb objętych szczegółowym badaniem dzielnicowych KMP w Zamościu było realizowanych w porze nocnej, która niewątpliwie nie umożliwia realizacji podstawowych zadań tych funkcjonariuszy, w tym w zakresie komunikacji z mieszkańcami przydzielonych rejonów.

⁷¹ W badanych miesiącach objęci kontrolą dzielnicowi z jednostek garnizonu lubelskiego przeprowadzili następującą liczbę interwencji: KPP w Janowie Lubelskim – 127 interwencji, w tym 97 z polecenia dyżurnego, KMP w Zamościu – 191 interwencji, w tym 137 z polecenia dyżurnego, KPP w Puławach – 173 interwencje z polecenia dyżurnego.

⁷² KP Poznań-Grunwald, KP w Rabce-Zdroju, KPP w Wadowicach, KPP w Janowie Lubelskim, 4 z 5 objętych szczegółowym badaniem dzielnicowych z KMP w Przemyślu.

⁷³ KP Bydgoszcz-Śródmieście, KP VII w Krakowie, KMP w Zamościu, KPP w Puławach.

⁷⁴ KP Poznań-Grunwald, KP w Rabce-Zdroju, KPP w Wadowicach, KMP w Zamościu, KPP w Puławach, KPP w Stargardzie Szczecińskim.

⁷⁵ Zadania w tym zakresie określono w § 12 zarządzenia o dzielnicowych.

⁷⁶ Np. w ciągu 10 skontrolowanych miesięcy, tylko 1 z 5 objętych badaniem dzielnicowych KPP w Mielcu uczestniczył w spotkaniu z przedstawicielami społeczeństwa.

3.2.3. Planowanie i weryfikacja efektów służby dzielnicowych

Kierownictwo Policji oraz komendanci objętych kontrolą jednostek terenowych Policji nie wdrożyli rozwiązań pozwalających na planowanie zadań dzielnicowych wobec przydzielonych im rejonów służbowych oraz realną weryfikację efektów ich działań, co w ocenie NIK świadczy o braku koncepcji wykorzystania tej blisko 8 tysięcznej grupy funkcjonariuszy we współczesnej formacji policyjnej.

Ustalono w szczególności, że na poszczególnych szczeblach kierowania Policją nie wdrożono mechanizmów planowania zadań dzielnicowych wykraczających poza bieżące przydzielanie spraw do realizacji, co pozostawało w sprzeczności z oficjalnymi deklaracjami Kierownictwa Policji wskazującymi, że podstawowym celem służby tej grupy funkcjonariuszy jest długofalowe oddziaływanie na przydzielone rejony i społeczności lokalne. W obowiązujących w kontrolowanym okresie dokumentach strategicznych Policji⁷⁷, Komendant Główny Policji nie określił żadnych zadań skierowanych wyłącznie do dzielnicowych. Zadania dzielnicowych zostały pośrednio uwzględnione w ramach ogólnej kategorii dotyczącej zwiększenia liczby policjantów pełniących służbę zewnętrzną⁷⁸. 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 i komunikacji ze społecznościami lokalnymi, inicjowania działań na rzecz podnoszenia poziomu bezpieczeństwa. Wybrane zadania dzielnicowych były wykazywane w innych opracowaniach KGP⁷⁹, jednak w żadnym z tych dokumentów nie określono mierników dedykowanych do oceny jakości działań tej grupy funkcjonariuszy. Do końca kontroli, Komendant Główny Policji, nie podejmował również działań mających na celu wypracowanie standardów, dotyczących planowania (w tym w szczególności w perspektywie długookresowej) oddziaływania dzielnicowych na przydzielone im rejony służbowe. **Brak strategicznych, zdefiniowanych na poziomie KGP, oczekiwań wobec służby dzielnicowych skutkowało nieustaleniem takich ram przez kierownictwo jednostek niższego szczebla.** Komendanci wszystkich 6 objętych kontrolą garnizonów Policji⁸⁰ nie podejmowali działań w celu wypracowania standardów i związanych z nimi mierników, dotyczących planowania oddziaływania dzielnicowych na przydzielone rejony⁸¹, a także w większości przypadków nie określili, w opracowanych w badanym okresie lokalnych dokumentach strategicznych,

⁷⁷ „Priorytety Komendanta Głównego Policji na lata 2013–2015”.

⁷⁸ Zadanie przypisane Komendantom Wojewódzkim/Stołecznemu Policji, pn. „Optymalizacja zabezpieczenia prewencyjnego poprzez skierowanie większej liczby sił policyjnych do pełnienia służby o charakterze patrolowo-interwencyjnym i obchodowym, zdefiniowane w ramach celu priorytetowego nr I pn. „Doskonalenie obsługi obywatela poprzez szybką i skuteczną reakcję Policji na zdarzenie”. 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 organizacyjnych danej jednostki Policji”, oraz miernik nr 2 „Ocena pracy policjantów pełniących służbę w pobliżu miejsca zamieszkania”.

⁷⁹ Np. w zatwierdzonej w kwietniu 2015 r. przez Komendanta Głównego Policji „Koncepcji działań profilaktycznych Policji na lata 2015–2018”.

⁸⁰ NIK nie prowadziła kontroli w Komendach Wojewódzkich Policji. Informacje i dokumenty w tym zakresie uzyskano od Komendantów Wojewódzkich Policji w: Bydgoszczy, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie i Szczecinie, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁸¹ Jako przykład dobrej praktyki w tym obszarze można wskazać jednak pewne działania Komendanta Wojewódzkiego Policji w Poznaniu polegające na ukierunkowaniu działań dzielnicowych np. poprzez wydanie polecenia dot. dokonywania w toku obchodu przeglądów i prowadzenia rozmów z właścicielami oraz użytkownikami podmiotów gospodarczych i lokali w zakresie zabezpieczenia osobowo-technicznego, a także określenie sposobu dokumentowania i weryfikowania tych czynności. Należy także odnotować realizowany przez KMP w Kaliszu pilotażowy projekt dot. współpracy dzielnicowego ze społecznością lokalną.

żadnych priorytetów, ani zadań dedykowanych tej grupie funkcjonariuszy⁸². Przeprowadzona kontrola wykazała, także że w żadnej z 18 skontrolowanych terenowych jednostek Policji nie zostały określone mechanizmy planowania zadań dzielnicowych wobec rejonów służbowych, odnoszące się do dłuższej perspektywy czasowej, wykraczające poza bieżące przydzielanie spraw do realizacji. **Żaden z dzielnicowych objętych szczegółowym badaniem nie sporządził dokumentacji planistycznej dotyczącej przydzielonego rejonu służbowego**, zawierającej analizę danych wyjściowych w zakresie jego charakterystyki, podstawowych identyfikowanych problemów, metod oddziaływania i oczekiwanych w konkretnym okresie rezultatów. W przypadku części kontrolowanych jednostek⁸³ dzielnicowi sporządzali miesięczne analizy stanu bezpieczeństwa, natomiast opracowania te miały ograniczony horyzont czasowy oraz zasadniczo ograniczały się do wskazania listy zdarzeń zaistniałych na terenie rejonu służbowego oraz miejsc, które powinny być objęte wzmożoną uwagą w toku obchodu lub patrolu. **Kierownicy kontrolowanych jednostek wyjaśniali, że nie dostrzegają potrzeby długookresowego planowania służby dzielnicowych oraz wskazywali na brak wymogu prawnego w tym zakresie w zarządzeniu regulującym zasady służby tych funkcjonariuszy. Z drugiej strony, podnoszono argument, że ze względu na nadmierne obciążenie bieżącymi zadaniami, w tym m.in. działania ad hoc realizowane z polecenia dyżurnego jednostki oraz dużą fluktuację na stanowiskach dzielnicowych, planowanie zadań w perspektywie dłuższej niż kilka dni jest całkowicie niemożliwe.**

Brak adekwatnego systemu planowania zadań dzielnicowych, odnoszącego się do dłuższej perspektywy czasowej, uniemożliwiał realną weryfikację efektów ich służby wobec przydzielonych rejonów i społeczności lokalnych, a także nie pozwalał Kierownictwu Policji skutecznie oddziaływać w celu optymalnego wykorzystania tej blisko 8 tysięcznej grupy funkcjonariuszy.

Kontrola wykazała w szczególności, że wadliwy i nieskuteczny był nadzór nad dzielnicowymi sprawowany przez Komendanta Głównego Policji, który opierał się przede wszystkim na analizach danych odnośnie przebiegu i efektów ich służby, wykazanych w policyjnych systemach teleinformatycznych⁸⁴. Ze względu na brak precyzyjnie zdefiniowanych zadań oraz przypisanych do nich mierników, wytwarzane w ww. zakresie przez właściwe komórki KGP cykliczne opracowania, polegały zasadniczo na przedstawianiu dużej liczby, ogólnych danych statystycznych, w których funkcjonariusze ci byli porównywani w różnych aspektach z innymi policjantami pionu prewencji. Nie zapewniały one Komendantowi realnej wiedzy na temat faktycznego sposobu wykorzystywania dzielnicowych przez przełożonych, a tym samym nie pozwalały na podjęcie adekwatnych, kompleksowych działań naprawczych w stosunku do różnego rodzaju problemów występujących w obszarze organizacji ich służby. Monitoring służby dzielnicowych był uzupełniany, prowadzonymi przez właściwe komórki KGP oraz KWP,

⁸² Wybrane aspekty służby dzielnicowych zostały zdefiniowane w formie zadań i przypisanych do nich mierników tylko przez 2 Komendantów i dotyczyły one zwiększenia efektywności w zakresie ścigania sprawców wykroczeń i przestępstw (KWP w Lublinie) oraz wskaźnika wykonania służby obchodowej i liczby spotkań ze społeczeństwem (KWP w Szczecinie).

⁸³ KMP w Zamościu, KPP w Puławach, KPP w Stargardzie Szczecińskim, KPP w Gryfinie.

⁸⁴ Przede wszystkim z SESPol.

bezpośrednimi działaniami nadzorczymi, takimi w szczególności jak: kontrole wewnętrzne⁸⁵, czynności instruktażowe i badawcze⁸⁶ oraz patrole oficerskie w jednostkach terenowych Policji⁸⁷. Czynności te pozwalały zidentyfikować nieprawidłowości w organizacji służby i realizacji zadań dzielnicowych, natomiast ich liczba w naturalny sposób była ograniczona.

W związku z brakiem systemowych rozwiązań na szczeblu KGP i KWP, faktyczna ocena realizacji zadań dzielnicowych została pozostawiona kierownikom terenowych jednostek organizacyjnych, w których ci funkcjonariusze pełnią służbę. Przeprowadzona kontrola wykazała natomiast, że w żadnej z 18 skontrolowanych jednostek Policji nie wdrożono mechanizmów weryfikacji efektów działań dzielnicowych odnoszących się do dłuższej perspektywy czasowej oraz pozwalających na dokonanie oceny oddziaływania tych funkcjonariuszy na przydzielone im rejony. Monitoring służby dzielnicowych w większości przypadków ograniczał się do bieżącego rozliczania z przydzielonych zadań i polegał w szczególności na:

- potwierdzaniu przez przełożonego czynności zrealizowanych w poszczególnych dniach służby (w formie codziennych podpisów w notatniku służbowym);
- weryfikacji terminowości realizacji spraw przydzielanych dzielnicowemu (m.in. w zakresie ustaleń, pomocy prawnych, doręczeń, spraw o wykroczenia) w formie adnotacji przełożonych w książce spraw zleconych;
- bieżącej analizie danych dotyczących przebiegu i efektów służby wykazanych w systemie SESPol.

Tylko w przypadku 5 z 18 kontrolowanych jednostek⁸⁸, komendanci wdrożyli rozwiązania pozwalające na dokonywanie oceny jakości służby dzielnicowych w perspektywie dłuższej, niż bieżące potwierdzanie wykonania zadań. Weryfikacja efektów działań dzielnicowych była dokonywana w tych jednostkach za okres 1–3 miesiące i odnosiła się głównie do rezultatów ich służby wykazanych w policyjnych systemach teleinformatycznych. W tym kontekście należy jednak odnotować fakt, że **w przypadku jednostek, w których wypracowano jakiegokolwiek inne kryteria oceny dzielnicowych poza terminowością, zdecydowanie dominowały mierniki właściwe dla służby patrolowo-interwencyjnej lub też innych pionów Policji (w szczególności liczba: zatrzymanych sprawców przestępstw i wykroczeń na gorącym uczynku oraz osób poszukiwanych, nałożonych mandatów karnych, przeprowadzonych interwencji, wylegitymowanych osób, przeprowadzonych kontroli pojazdów, prowadzonych postępowań sprawdzających i przygotowawczych oraz w sprawach o wykroczenia).** W ograniczonym zakresie stosowano natomiast do oceny dzielnicowych te kryteria, które są powiązane z ich podstawowymi zadaniami, czyli np. liczba meldunków informacyjnych i ich wartość merytoryczna, liczba spotkań ze społeczeństwem, aktywność w zakresie prewencji kryminalnej, czy rozpoznania rejonu służbowego. **Jako ewidentny przykład w tym zakresie, należy wskazać fakt, że zgodnie z kryteriami stosowanymi przez KMP w Poznaniu, dzielnicowi KP Poznań-Grunwald, na podstawie efektów służby za 2014 r., uzyskali pierwsze miejsce w rankingu dzielnicowych z terenu wszystkich**

⁸⁵ Realizowane przez Biuro Kontroli KGP i komórki kontroli KWP.

⁸⁶ Realizowane przez funkcjonariuszy komórek organizacyjnych KGP i KWP nadzorujących merytorycznie służbę dzielnicowych.

⁸⁷ Przeprowadzane przez funkcjonariuszy KWP, służące weryfikacji w czasie rzeczywistym sposobu pełnienia i rozliczania służby przez funkcjonariuszy pełniących służbę zewnętrzną w terenowych jednostkach Policji.

⁸⁸ KPP we Wrześni, KP VII w Krakowie, KPP w Wadowicach, KPP w Puławach, KPP w Mielcu.

komisariatów Miasta Poznań. Przeprowadzona w ww. jednostce kontrola NIK, obejmująca ten sam okres czasu, wykazała natomiast, że funkcjonariusze KP Poznań-Grunwald, realizowali głównie zadania patrolowo-interwencyjne, w ogóle nie przebywali w przydzielonych rejonach służbowych oraz nie podejmowali żadnych działań wobec ich mieszkańców m.in. w kontekście prewencji kryminalnej, pracy z młodzieżą, itd.

Niezależnie od opisanych powyżej braków systemowych w planowaniu i weryfikacji efektów działań dzielnicowych, kontrola wykazała, że Kierownictwo Policji wszystkich szczebli posiadało nieprawdziwy, zafałszowany obraz przebiegu służby dzielnicowych i jej efektów. Powyższe wynikało z nierzetelnego i niezgodnego ze stanem faktycznym prowadzenia przez poszczególne terenowe jednostki Policji ewidencji SESP⁸⁹, która jest podstawowym źródłem informacji na temat zadań tych funkcjonariuszy.

W przypadku 9⁹⁰ z 18 zbadanych podmiotów wystąpiły istotne nieprawidłowości polegające przede wszystkim na radykalnym zawyżaniu w tym systemie proporcji czasu poświęcanego przez dzielnicowych na realizację ich podstawowych zadań, a tym samym niewykazywania dodatkowych obowiązków zleczanych im przez przełożonych, a w 4 kolejnych jednostkach⁹¹ stwierdzono w tym zakresie rozbieżności, i tak w szczególności:

- w KP Poznań-Grunwald – w poszczególnych 10 miesiącach objętych badaniem, w systemie SESP⁹² zawyżono wymiar obchodu prowadzonego przez dzielnicowych od 45 do 106 godzin⁹², a ponadto wystąpiły rozbieżności (zarówno zawyżenia jak i zaniżenia) w przypadku pozostałych, zaewidencjonowanych efektów ich służby, tj. liczby: nałożonych mandatów karnych, interwencji, spotkań ze społeczeństwem, meldunków informacyjnych, doprowadzeń;
- w KPP w Kępnie w poszczególnych 10 miesiącach objętych badaniem, w systemie SESP⁹² zawyżono wymiar obchodu od 41 do 100 godzin;
- w KPP w Wadowicach w 8 z 10 miesięcy objętych badaniem, w systemie SESP⁹² zawyżono wymiar obchodu od 15 do 54 godzin, a ponadto wystąpiły rozbieżności (zarówno zawyżenia jak i zaniżenia) w przypadku pozostałych, zaewidencjonowanych efektów ich służby, tj. liczby interwencji i ustaleń;
- w KMP w Zamościu w poszczególnych 10 miesiącach objętych badaniem, w systemie SESP⁹² zawyżono wymiar obchodu od 27 do 72 godzin;
- w KPP w Stargardzie Szczecińskim w poszczególnych 10 miesiącach objętych badaniem, w systemie SESP⁹² zawyżono wymiar obchodu od 21 do 45 godzin;
- w KMP w Przemyślu w poszczególnych 10 miesiącach objętych badaniem, w systemie SESP⁹² zawyżono wymiar obchodu od 23 do 117 godzin;

⁸⁹ Przeprowadzone badanie objęło porównanie, w przypadku dzielnicowych objętych szczegółową kontrolą, danych wykazanych w formularzu III/9 „Karta efektywności służby policjanta realizującego zadania o charakterze prewencyjnym” z systemu SESP⁹² z zapisami z notatników służbowych funkcjonariuszy i zestawieniami dotyczącymi ewidencji czasu ich służby sporządzonymi przez kontrolerów NIK.

⁹⁰ KP Poznań-Grunwald, KPP w Kępnie, KP VII w Krakowie, KP w Rabce-Zdroju, KPP w Wadowicach, KMP w Zamościu, KPP w Stargardzie Szczecińskim, KP II w Koszalinie, KMP w Przemyślu.

⁹¹ KPP we Wrześni, KPP w Tucholi, KP Bydgoszcz-Śródmieście, KPP w Gryfinie.

⁹² Przeciętna liczba godzin służby w miesiącu wynosi około 160 (20 dni służby).

Jako obchód wykazywano w szczególności inne, dodatkowe czynności zlecane dzielnicowym przez przełożonych, tj.:

- służbę ochronną pełnioną m.in. w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych;
- interwencje z polecenia dyżurnego prowadzone poza obszarem rejonu służbowego lub rejonu graniczącego;
- dyżury zdarzeniowe;
- zabezpieczanie imprez masowych poza obszarem rejonu służbowego lub rejonu graniczącego;
- czynności administracyjno-biurowe;
- patrole poza obszarem rejonu służbowego lub rejonu graniczącego;
- doprowadzenia realizowane wspólnie z wydziałem kryminalnym.

Regułą w kontrolowanych jednostkach było ewidencjonowanie w SESPól jako obchód całych dni służby, w których dzielnicowi w ogóle nie przebywali w rejonach służbowych (ani w rejonach granicznych) oraz, niezależnie od rodzaju wykonywanych czynności, wykazywanie każdego dnia stałych proporcji czasu służby, obejmujących 6 godzin obchodu i 2 godziny innych czynności. Powyższe wyjaśniano m.in. w ten sposób, że skoro z obowiązujących przepisów prawnych wynika, że obchód jest podstawową formą służby dzielnicowego, to niezależnie od faktycznie realizowanych czynności, każda jego aktywność powinna być ewidencjonowana w SESPól właśnie jako obchód.

W ocenie NIK, zidentyfikowana w wyniku kontroli powszechna praktyka przedstawiania przez dzielnicowych i ich przełożonych⁹³ w SESPól nieprawdziwych danych, świadczy o celowym działaniu zmierzającym do poprawienia oficjalnych statystyk dotyczących przebiegu służby tej grupy funkcjonariuszy. W rezultacie, Kierownictwo Policji nie miało wiedzy o faktycznej skali wykorzystywania dzielnicowych do realizacji dodatkowych zadań i nie miało możliwości podejmowania skutecznych działań naprawczych.

3.2.4. Odbiór społeczny i instytucjonalny realizacji zadań dzielnicowych

Społeczny odbiór funkcji dzielnicowego

W celu poznania społecznych opinii na temat instytucji dzielnicowego, na zlecenie NIK, w listopadzie 2015 r. został przeprowadzony sondaż opinii publicznej, obejmujący **dwa równoległe badania: jedno, na reprezentatywnej, ogólnopolskiej próbie 1002 Polaków w wieku 18 i więcej lat i drugie – na próbie celowej 451 osób, które w ciągu ostatnich 3 lat miały bezpośredni kontakt z dzielnicowym, tj. rozmawiały z nim.**

Przeprowadzone badanie wykazało przede wszystkim bardzo niski stopień znajomości dzielnicowych i identyfikacji tej funkcji wśród ogółu Polaków. Zdecydowana większość ankietowanych (85%) deklarowała wprawdzie, że wie kim jest dzielnicowy, ale aż trzy czwarte osób, które udzieliły takiej odpowiedzi nie potrafiło precyzyjnie wskazać jego zadań, przy czym do najmniej zorientowanych należeli mieszkańcy największych aglomeracji.

⁹³ Zgodnie z § 18 ust. 1 zarządzenia Nr 1147 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 września 2011 r. w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości i oceny pracy Policji (Dz. Urz. KGP z 2011 r. Nr 8, poz. 57, ze zm., obowiązującego do 31 grudnia 2014 r.), oraz § 22 ust. 1 zarządzenia Nr 71 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości i oceny systemu kontroli zarządczej w Policji (Dz. Urz. KGP z 2014 r. poz. 142, obowiązującego od 1 stycznia 2015 r.) za poprawność danych, kompletność oraz terminowość ich wprowadzania i zatwierdzania w SESPól odpowiada kierownik jednostki organizacyjnej Policji, która jest obowiązana je wprowadzać.

Wykres nr 1

Czy wie Pan(i) kto jest dzielnicowy?



Wyniki wśród osób, które deklarowały, że wiedzą, kto to jest dzielnicowy, N=857
 Wyniki nie sumują się do 100% – badani mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: Badanie sondażowe przeprowadzone na zlecenie NIK.

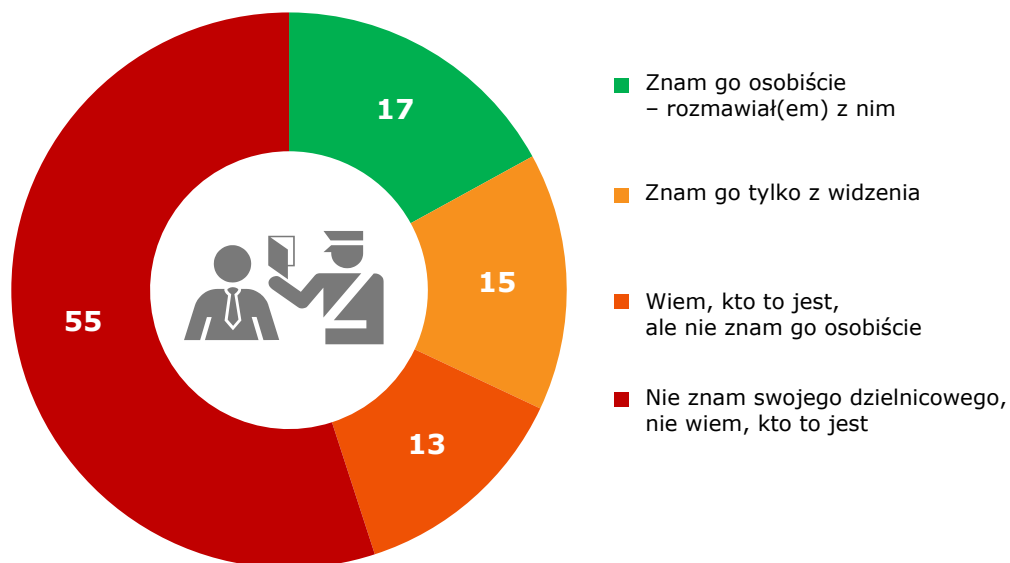
Ponad połowa Polaków (53%) nie potrafiłaby także odróżnić dzielnicowego od innych funkcjonariuszy Policji pełniących służbę w ich okolicy, a 85% ankietowanych z próby ogólnopolskiej nie potrafiło wskazać żadnych spraw, z którymi woleliby zwrócić się do dzielnicowego, zamiast do najbliższej jednostki Policji, lub pod numer 112.

Zdecydowana większość (83%) obywateli nie zna osobiście swojego dzielnicowego, a aż 55% nie wie w ogóle, kto jest ich dzielnicowym, tzn. nie znają go nawet z widzenia, bądź z relacji innych osób. Osoby, które w ogóle nie znają swojego dzielnicowego, to najczęściej badani najmłodsi i najstarsi (62% osób poniżej 30. roku życia i 61% – w wieku 60 i więcej lat). **Im wyższe wykształcenie badanych oraz im większe miejsce zamieszkania** (44% na wsiach, 51% w miastach do 20 tys. mieszkańców, 58% w miastach 20–100 tys., 65% – 100–500 tys. i aż 76% w miastach powyżej 500 tys. ludności), **tylko częściej deklarowany jest brak wiedzy o tym, kto jest dzielnicowym.**

Wykres nr 2

Czy zna Pan(i) swojego dzielnicowego, wie kto nim jest?

83% badanych
nie zna osobiście
swojego
dzielnicowego



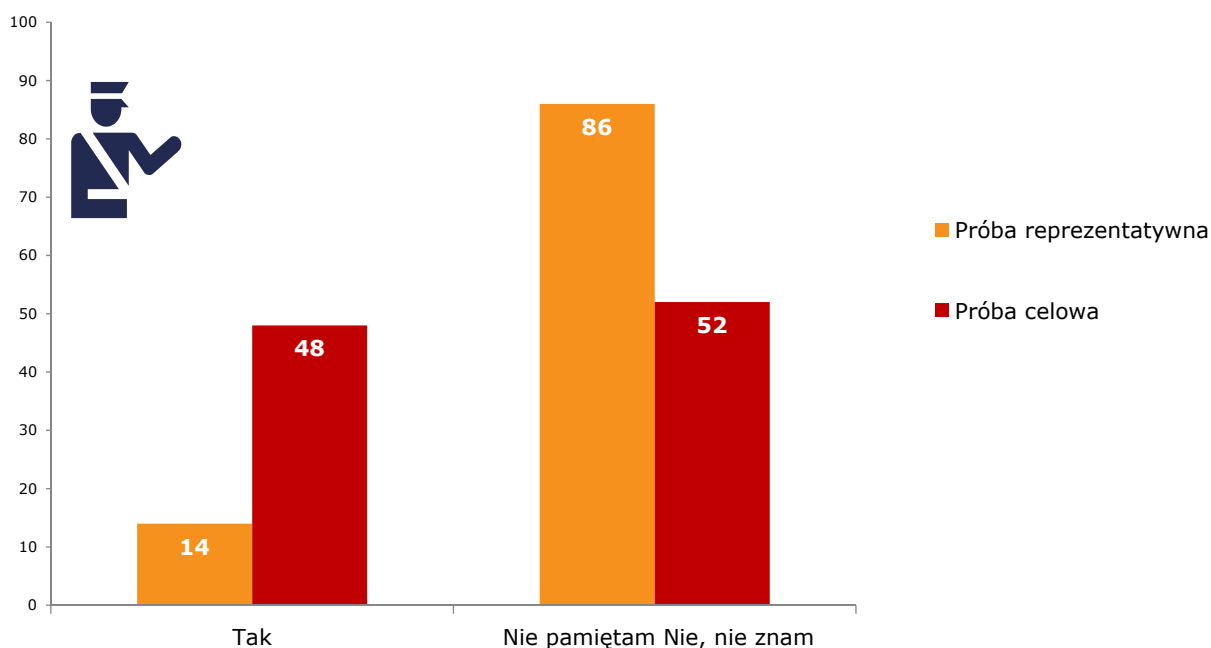
Wyniki wśród ogółu Polaków

Źródło: Badanie sondażowe przeprowadzone na zlecenie NIK.

Wśród ogółu Polaków w zdecydowanej mniejszości znajdują się osoby, które potrafiłyby wymienić dane personalne – nazwisko lub choćby tylko imię swojego dzielnicowego. Natomiast wśród osób, które osobiście znają swojego dzielnicowego niemal połowa zna jego personalia.

Wykres nr 3

Czy zna Pan(i) imię, bądź nazwisko, swojego dzielnicowego?

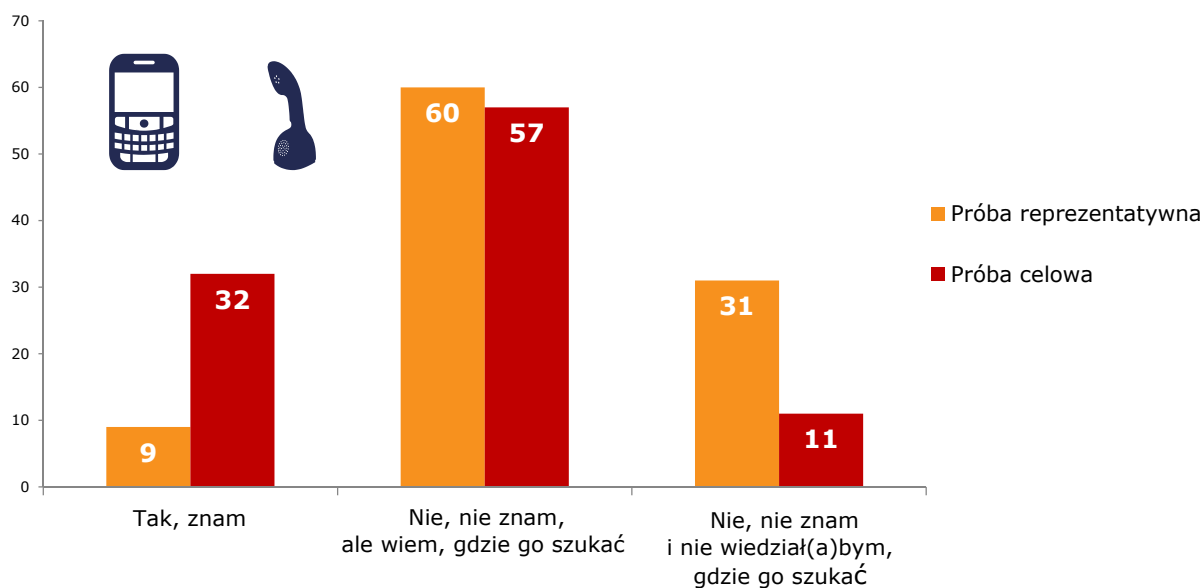


Źródło: Badanie sondażowe przeprowadzone na zlecenie NIK.

Chociaż dzielnicowy ma być policjantem pierwszego kontaktu, to **zaledwie mniej niż jedna dziesiąta Polaków zna numer telefonu do swojego dzielnicowego**. Wśród osób, które miały bezpośredni kontakt z dzielnicowym w ciągu ostatnich 3 lat numer do dzielnicowego zna co trzecia. Większość Polaków – trzy piąte deklaruje, że nie zna numeru, ale wiedzieliby, gdzie go szukać. Niepokojący jest również fakt, że co trzeci Polak i co dziewiąta osoba, która w ciągu ostatnich trzech lat kontaktowała się ze swoim dzielnicowym nie zna do niego numeru i nie wiedziałaby, jak go zdobyć.

Wykres nr 4

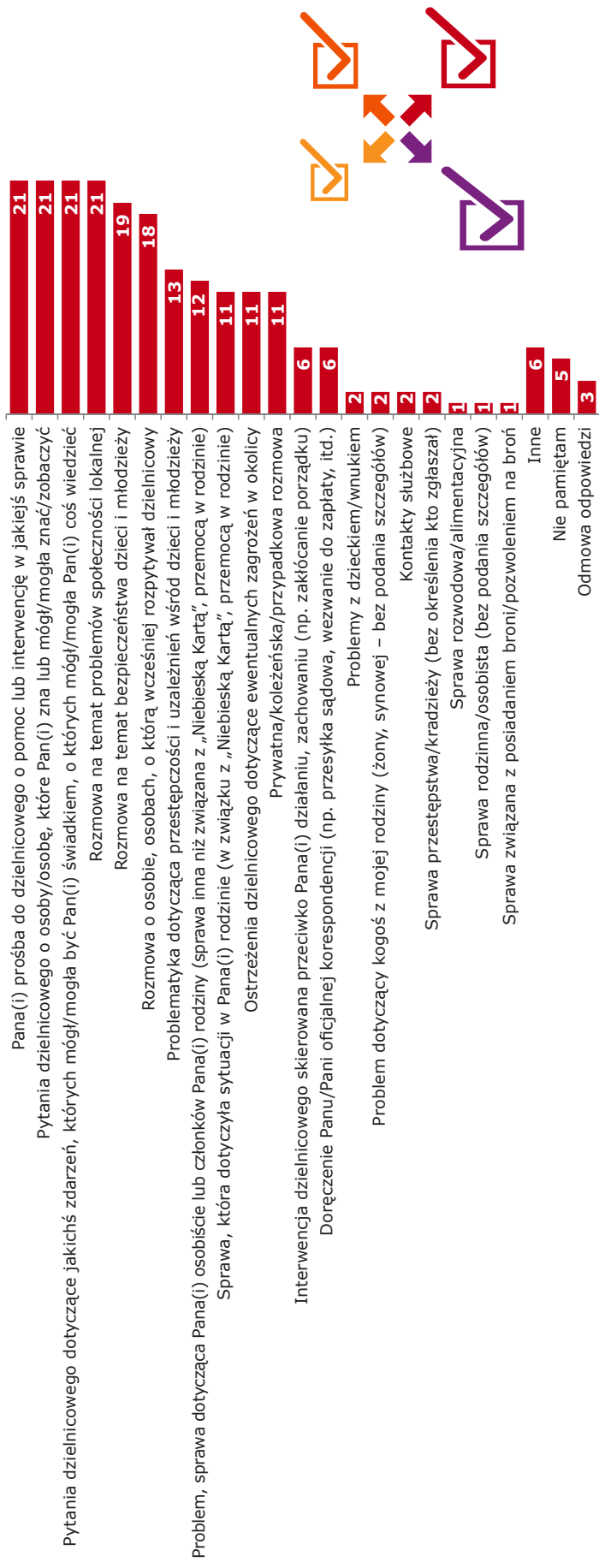
Czy zna Pan(i) numer telefonu do swojego dzielnicowego (komórkowy lub stacjonarny)?



Źródło: Badanie sondażowe przeprowadzone na zlecenie NIK.

W grupie osób, które deklarowały osobistą znajomość dzielnicowego (174 ankietowanych z próby ogólnopolskiej) ponad połowa (54%) miała kontakt z dzielnicowym kilka razy lub wielokrotnie w ciągu ostatnich 3 lat, **przy czym zdecydowana większość spotkań (60%) miała charakter formalny, służbowy, co m.in. potwierdza ustalenia niniejszej kontroli o braku warunków dla rozwijania przez dzielnicowych własnej inicjatywy w zakresie komunikacji i współpracy z mieszkańcami przydzielonych rejonów**. Wśród najczęściej wskazywanych powodów spotkań znalazły się: prośby ankietowanych o pomoc lub interwencję w jakiejś sprawie, prowadzenie przez dzielnicowego rozpoznania w sprawie osób i zdarzeń (po 21%), gdzie respondent mógł być świadkiem lub posiadać istotne informacje, jak również prowadzenie rozmów na temat problemów społeczności lokalnej (również 21%). W czołówce spraw znalazły się także rozmowy na temat bezpieczeństwa dzieci i młodzieży (19%), przy czym, co należy uznać za niepokojące, kwestia ta najrzadziej zgłaszana była przez mieszkańców największych aglomeracji (zaledwie 7%).

Wykres nr 5
Jakie sprawy były przyczyną Pana(i) kontaktów z dzielnicowym w ciągu ostatnich 3 lat?



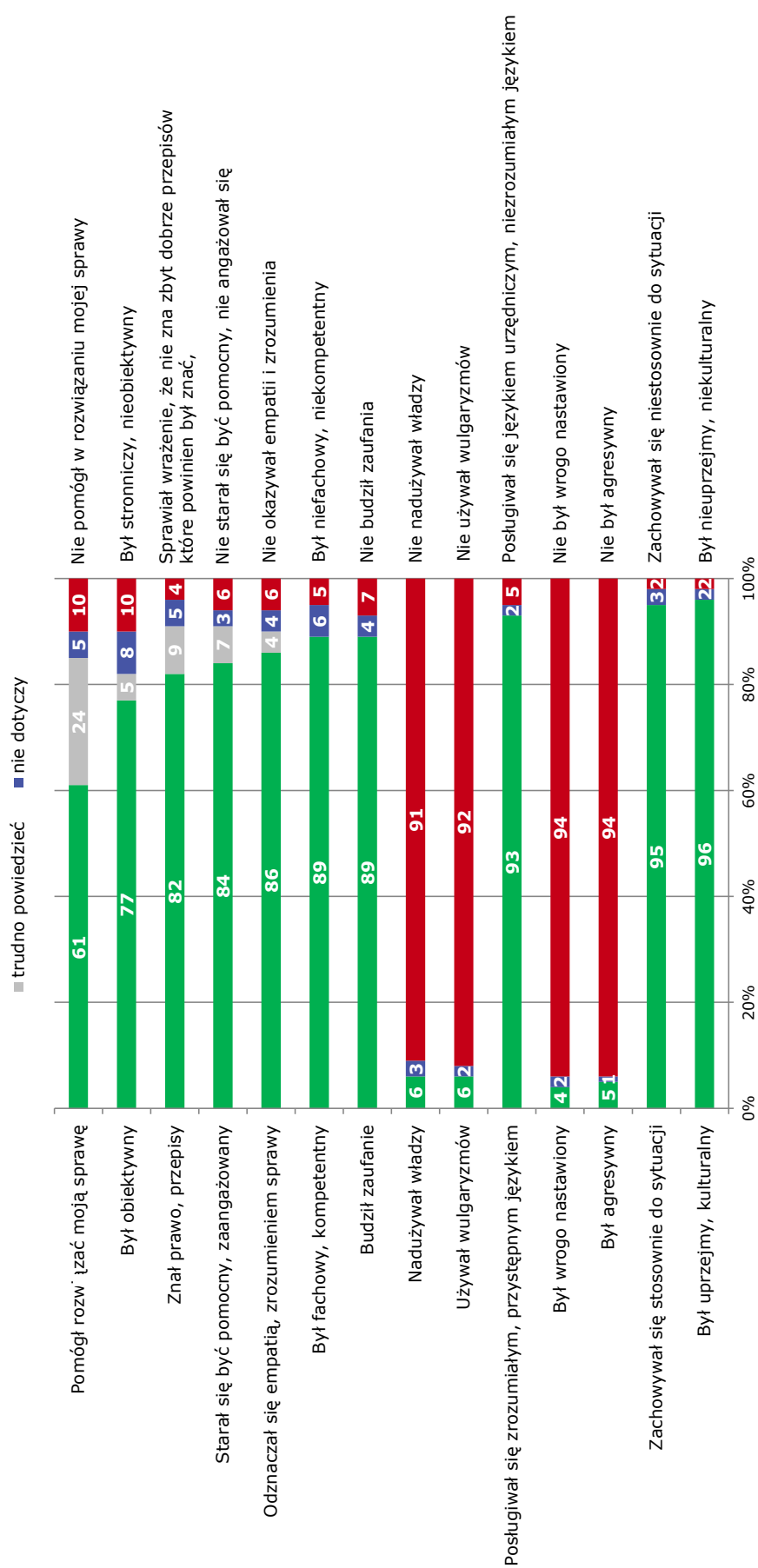
Wyniki wśród respondentów znających osobiście dzielnicowego, którzy rozmawiali z nim w ciągu ostatnich 3 lat.
Wyniki nie sumują się do 100% – badani mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: Badanie sondażowe przeprowadzone na zlecenie NIK.

Przeprowadzone sondaże wykazały, że ci spośród ankietowanych, którzy znają swoich dzielnicowych lub zetknęli się z nimi w konkretnych sytuacjach, w zdecydowanej większości pozytywnie oceniali ich fachowość i zaangażowanie. Dotyczyło to nawet tej grupy⁹⁴, która przyznała się w badaniu, że powodem kontaktów były popełnione przez nich przestępstwa lub wykroczenia.

Wykres nr 6

Jak – ogólnie rzecz biorąc – ocenił(a)by Pan(i) postawę dzielnicowego podczas swoich kontaktów/kontaktu z nim?



Źródło: Badanie sondażowe przeprowadzone na zlecenie NIK.

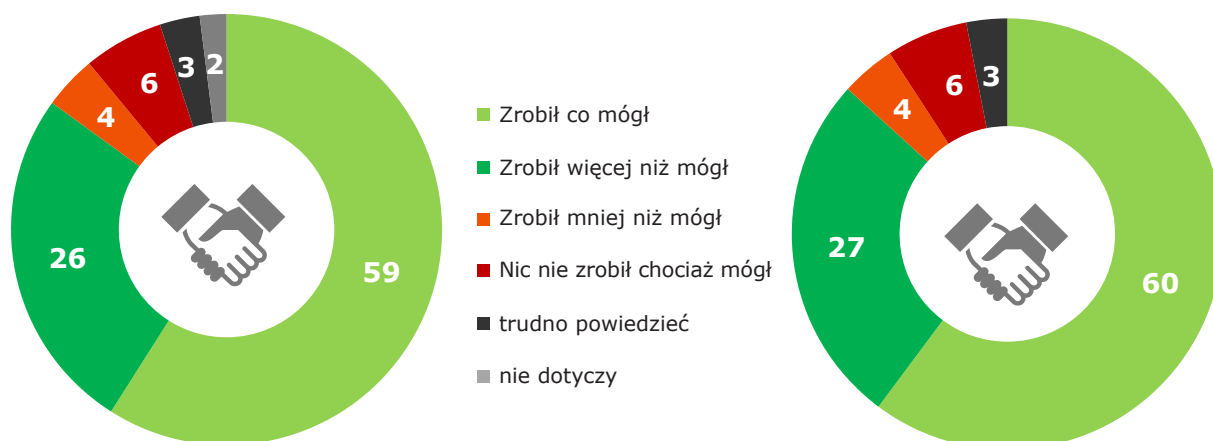
Wyniki wśród respondentów znajdujących osobście dzielnicowego, którzy rozmawiali z nim w ciągu ostatnich 3 lat.

⁹⁴ W badaniu były to zaledwie 24 osoby, co sprawia, że uzyskane tu odpowiedzi należy traktować bardziej w wymiarze jakościowym niż ilościowym.

Pozytywnie oceniło pracę dzielnicowych aż 91% respondentów z próby celowej oraz osoby, które miały z nimi kontakt wynikający z powodów osobistych, lub zwróciły się do dzielnicowego z prośbą o pomoc lub interwencję.

Wykres nr 7

Jak ocenił(a)by Pan(i) zachowanie i postawę dzielnicowego w tej sprawie:



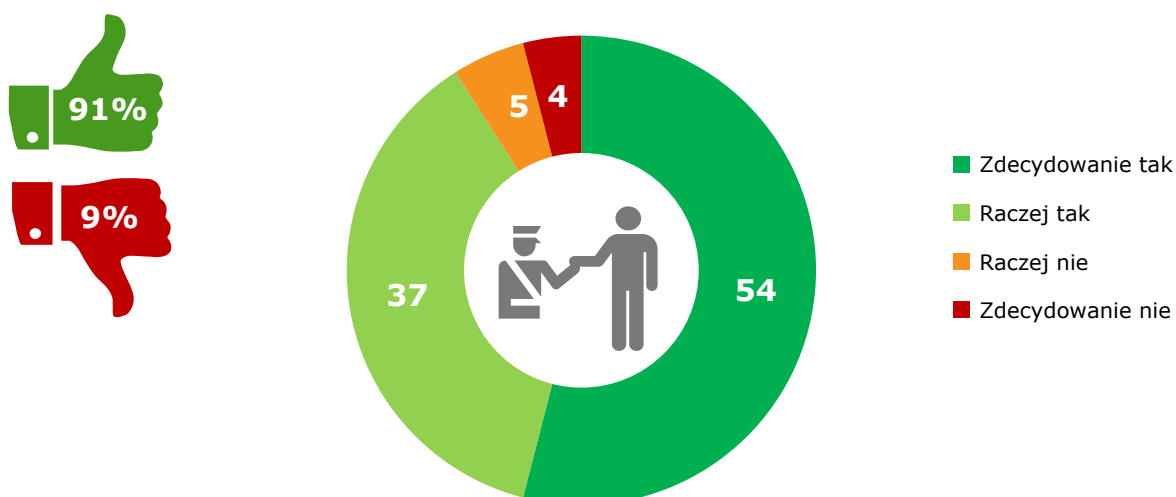
Wyniki z wyłączeniem osób, których pytanie/ocena nie dotyczy, N=204

Wyniki wśród respondentów znających osobiście dzielnicowego, którzy rozmawiali z nim w ciągu ostatnich 3 lat, a tematem rozmów były sprawy dotyczące respondenta lub jego rodziny, interwencja skierowana przeciwko działaniu, zachowaniu respondenta, prośba do dzielnicowego o interwencję w jakiejś sprawie lub też problematyka dotycząca przestępczości i uzależnień wśród dzieci i młodzieży, N=209.

Źródło: Badanie sondażowe przeprowadzone na zlecenie NIK.

Wykres nr 8

Czy ponownie zwrócił(a)by się Pan(i) do dzielnicowego w tej lub podobnej sprawie?



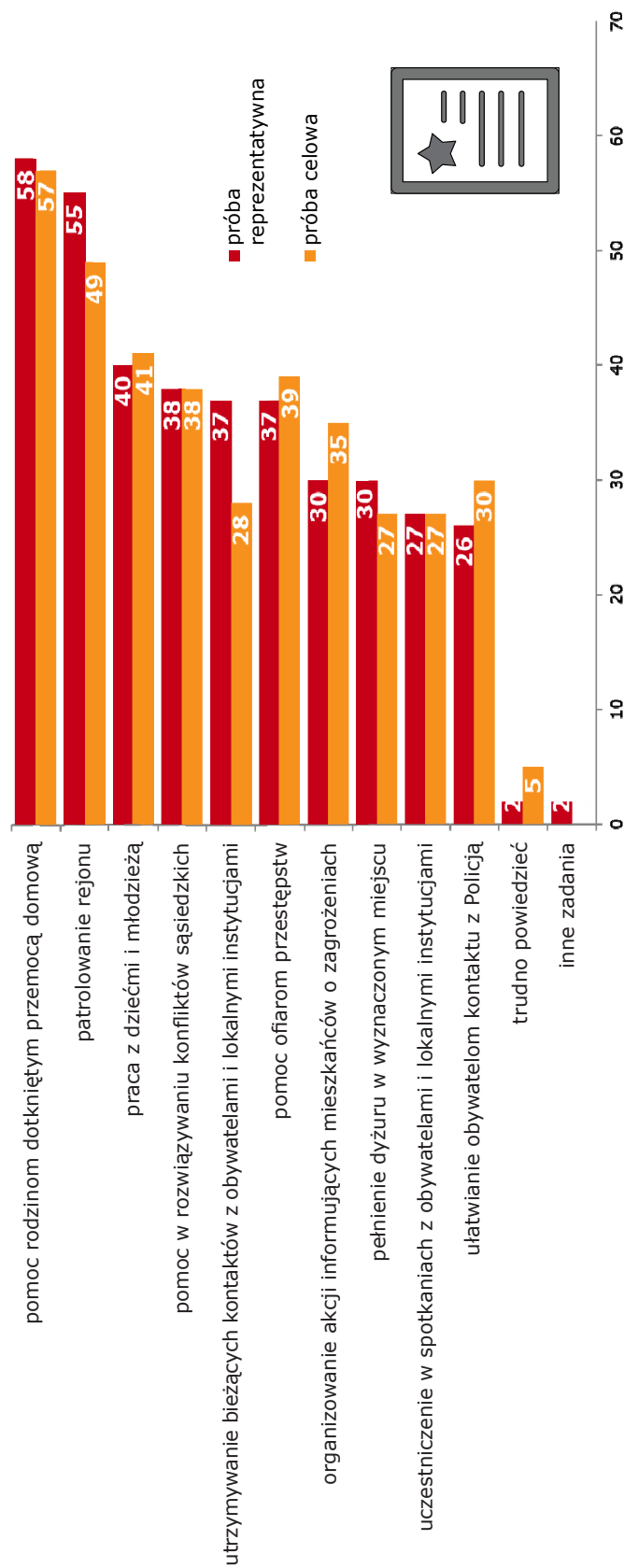
Wyniki wśród respondentów znających osobiście dzielnicowego, którzy rozmawiali z nim w ciągu ostatnich 3 lat, a podczas ostatniej rozmowy prosili dzielnicowego o pomoc lub interwencję w jakiejś sprawie, N=81.

Źródło: Badanie sondażowe przeprowadzone na zlecenie NIK.

Praktycznie wszyscy respondenci z próby reprezentatywnej i celowej (94% ankietowanych w obu badaniach) wskazywali, że instytucja dzielnicowego, rozumiana jako stała obecność w okolicy znanego mieszkańcom policjanta jest potrzebna. Jako najważniejsze zadania dzielnicowych wymieniano m.in. pomoc rodzinom dotkniętym przemocą domową, patrolowanie rejonu oraz pracę z dziećmi i młodzieżą.

Wykres nr 9

Jakie powinny być Pana(i) zdaniem, najważniejsze zadania dzielnicowego?



Wyniki nie sumują się do 100% – badani mogli wskazywać do 5 odpowiedzi.

Źródło: Badanie sondażowe przeprowadzone na zlecenie NIK.

Należy jednak podkreślić, że udzielając odpowiedzi na powyższe pytanie respondenci korzystali w praktyce wyłącznie z sugestii zawartych w kwestionariuszu ankietowym i nie byli w stanie sami zdefiniować indywidulanych oczekiwań wobec dzielnicowych. Świadczy to, jak podniesiono już wcześniej, o bardzo niskim stopniu identyfikacji tej funkcji wśród społeczeństwa.

Instytucjonalny odbiór funkcji dzielnicowego

W celu sprawdzenia opinii na temat jakości służby dzielnicowych przeprowadzono dwa dodatkowe badania obejmujące:

- **ankiety skierowane do przedstawicieli instytucji i organizacji lokalnych z obszaru rejonów służbowych poszczególnych, objętych szczegółowym badaniem dzielnicowych** – ankiety wypełniło łącznie 234 pracowników tych instytucji (przede wszystkim z samorządu terytorialnego, ośrodków pomocy społecznej, administracji i wspólnot mieszkaniowych, placówek oświatowych);
- **anonimowe ankiety przeprowadzone w formie elektronicznej wśród policyjnych „odbiorców usług” dzielnicowych, tj. funkcjonariuszy komórek dochodzeniowo-śledczych oraz do spraw nieletnich i patologii**, którzy powinni regularnie współpracować z dzielnicowymi i wykorzystywać w toku codziennej służby wyniki ich pracy, a w szczególności wiedzę na temat rejonów służbowych – ankiety wypełniło 231 funkcjonariuszy z objętych kontrolą terenowych jednostek Policji.

Przeprowadzone badanie wykazało pozytywny odbiór realizacji zadań dzielnicowych przez przedstawicieli instytucji i organizacji lokalnych z obszaru ich rejonów służbowych.

Zdecydowana większość z nich poinformowała, że zna dzielnicowych pełniących służbę w okolicy, w której umiejscowione są ich instytucje (95%) oraz potrafi, w razie potrzeby, się z nimi skontaktować (97%). Większość ankietowanych wskazywała na regularne kontakty z dzielnicowymi z ich obszaru działania, mające miejsce średnio raz w miesiącu (52%) lub raz na tydzień (20%). Znacznie mniejsza liczba ankietowanych podała, że do kontaktów z inicjatywy dzielnicowego dochodziło średnio raz w roku (12%) lub też, że w okresie ostatniego roku w ogóle nie mieli takiego kontaktu (8%). Pozytywnie oceniło postawę i zaangażowanie dzielnicowych aż 86% respondentów, a oceny krytyczne wyraziło 7% z nich.

Pozytywne oceny przeważały także wśród funkcjonariuszy dochodzeniowo-śledczych oraz do spraw nieletnich i patologii z jednostek organizacyjnych Policji, w których pełnili służbę objęci szczegółowym badaniem dzielnicowi. Zdecydowana większość ankietowanych (73,1%) wskazała, że wsparcie i informacje uzyskiwane od dzielnicowych były pomocne w realizacji ich zadań służbowych⁹⁵. Bardziej zróżnicowane opinie dotyczyły poziomu wiedzy dzielnicowych na temat ich rejonów służbowych – 42,4% funkcjonariuszy oceniło go jako wysoki, 37,7% jako średni, a 13% jako niski. **Jako bardzo niepokojące należy natomiast wskazać dane dotyczące skali współpracy wskazanych powyżej grup funkcjonariuszy z dzielnicowymi. Ponad jedna trzecia z nich (36,8%) podała, że nie współpracuje regularnie z dzielnicowymi, a jedna dziesiąta, że w ogóle nie wykorzystuje w realizacji zadań służbowych wiedzy tych funkcjonariuszy.**

⁹⁵ Przeciwną ocenę wyraziło 15,6% ankietowanych.

4.1 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do kierowników jednostek objętych kontrolą, Najwyższa Izba Kontroli sformułowała 42 wnioski pokontrolne, związane z organizacją służby dzielnicowych. Dotyczyły one w szczególności:

- podjęcia działań organizacyjnych w celu zapewnienia dzielnicowym warunków realizacji podstawowych zadań, do których w pierwszej kolejności należy obchód przydzielonego rejonu służbowego⁹⁶;
- wzmocnienia nadzoru nad wprowadzaniem do systemu SESPol danych dotyczących przebiegu i rezultatów służby dzielnicowych⁹⁷;
- mianowania na stanowiska dzielnicowych funkcjonariuszy spełniających kryteria formalne i wyeliminowania przypadków niezgodnego z przepisami przydzielania zadań dzielnicowych policjantom na niższych stanowiskach służbowych⁹⁸.

Komendant Główny Policji, ani żaden z komendantów objętych kontrolą terenowych jednostek Policji nie skorzystali z prawa do zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia i poinformowali NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych. Z udzielonych odpowiedzi wynika, że na dzień 14 marca 2016 r. 24 wnioski zostały zrealizowane, a 2 były w trakcie realizacji. Nie zostało zrealizowane 16 wniosków, dotyczących m.in. mianowania na stanowiska dzielnicowych funkcjonariuszy spełniających kryteria formalne, a realizujących zadania dzielnicowych na niższych stanowiskach służbowych.

⁹⁶ KP Bydgoszcz-Śródmieście, KMP we Włocławku, KPP w Tucholi, KP VII w Krakowie, KP w Rabce-Zdroju, KPP w Wadowicach, KMP w Zamościu, KPP w Janowie Lubelskim, KP Poznań-Grunwald, KMP w Przemyślu, KPP w Kolbuszowej, KP II w Koszalinie, KPP we Wrześni.

⁹⁷ KP Bydgoszcz-Śródmieście, KP VII w Krakowie, KP w Rabce-Zdroju, KPP w Wadowicach, KMP w Zamościu, KP Poznań-Grunwald, KPP w Kępnie, KMP w Przemyślu, KP II w Koszalinie, KPP w Stargardzie Szczecińskim.

⁹⁸ KP Poznań-Grunwald, KPP w Janowie Lubelskim, KMP w Zamościu, KPP w Puławach, KPP w Gryfinie, KMP w Przemyślu, KPP w Stargardzie Szczecińskim.

Kluczowe uwarunkowania prawne służby dzielnicowych

Informacje wstępne

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (zwana dalej Ustawą) określa podstawowe zadania, organizację i zakres uprawnień Policji.

Zgodnie z Ustawą, Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 1 ust. 1). Do jej podstawowych zadań należą m.in.: ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra (art. 1 ust. 2 pkt 1), inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi (art. 1 ust. 2 pkt 3), czy też wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców (art. 1 ust. 2 pkt 4).

Ustawa wyróżnia następujące rodzaje służb w Policji: kryminalną, śledczą, prewencyjną oraz wspomagającą działalność Policji (art. 4 ust. 1). Ponadto wyróżnia w jej składzie policję sądową (art. 4 ust. 2).

Przełożonym wszystkich funkcjonariuszy Policji jest Komendant Główny Policji, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych⁹⁹. Komendant Główny Policji jest centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 5 ust. 1 i 2).

Art. 6 określa z kolei, że na obszarze województwa, organami administracji rządowej w ww. sprawach są:

- wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji (komendanta stołecznego Policji) lub, w określonych przypadkach, ww. komendant w imieniu własnym;
- komendant powiatowy/miejski/rejonowy Policji;
- komendant komisariatu Policji;

Ww. organy Policji wykonują swoje zadania przy pomocy podległych im komend, a w przypadku ostatniego z tych organów, komisariatu (art. 6g).

W Ustawie przyznano komendantowi powiatowemu (miejskiemu, rejonowemu) Policji kompetencję, o charakterze fakultatywnym, **do tworzenia rewirów dzielnicowych** (art. 8a ust. 1). Określony został w niej także otwarty **katalog zadań kierownika rewiru/posterunku**, zgodnie z którym zalicza się do nich m.in.:

- 1) rozpoznawanie zagrożeń i przeciwdziałanie przyczynom ich powstawania;
- 2) inicjowanie i organizowanie działań społeczności lokalnych mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz innym zjawiskom kryminogennym.

Organizacja służby dzielnicowych

Szczegółowe uregulowania dot. organizacji pracy dzielnicowych, w tym form wykonywania przez tych funkcjonariuszy zadań, jak również zakres zadań i obowiązków kierownika rewiru dzielnicowych zostały określone w **zarządzeniu nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 czerwca 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych** (zwanym dalej „zarządzeniem o dzielnicowych”).

⁹⁹ Komendant wojewódzki (stołeczny) Policji oraz komendant powiatowy (miejski, rejonowy) Policji są przełożonymi funkcjonariuszami Policji na terenie swojego działania (art. 6f w zw. z art. 6 ust. 4–4a).

Uwarunkowania formalne

Wymagania formalne, jakim powinni odpowiadać funkcjonariusze Policji na stanowisku dzielnicowego zostały określone w załączniku do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁰⁰. Zgodnie z jego treścią, zarówno wobec dzielnicowego, jak i kierownika rewiru dzielnicowych, wyznaczone zostały następujące wymagania: **co najmniej średnie wykształcenie, podstawowe kwalifikacje zawodowe oraz 3-letni staż służby**.

Zasady **doskonalenia zawodowego** funkcjonariuszy Policji uregulowane zostały w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁰¹. Celem doskonalenia zawodowego jest, zgodnie z § 48 ww. rozporządzenia, w szczególności nabywanie, aktualizowanie, rozszerzanie oraz pogłębianie wiedzy i umiejętności zawodowych policjanta, wymaganych przy wykonywaniu przez niego zadań i czynności służbowych, a także uzyskiwanie przez niego dodatkowych uprawnień. Rozróżnia się trzy formy doskonalenia zawodowego w Policji (§ 49 ww. rozporządzenia), tj. **doskonalenie centralne** (organizowane przez szkoły policyjne i Wyższą Szkołę Policji w Szczytnie), **doskonalenie lokalne** (organizowane przez jednostki organizacyjne Policji lub komórki organizacyjne tych jednostek) oraz **doskonalenie zewnętrzne** (organizowane przez podmioty pozapolicyjne).

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji określił w drodze rozporządzenia¹⁰² grupy zaszeregowania i etatowych stopni policyjnych dla poszczególnych stanowisk w Policji. Wg powyższego, dla stanowisk służbowych: dzielnicowego oraz kierownika rewiru dzielnicowych przyporządkowano odpowiednio **4. i 6. grupę zaszeregowania w Policji¹⁰³ i możliwy do uzyskania na każdym z ww. stanowisk stopień aspiranta sztabowego Policji**.

Podległość służbowa dzielnicowego określona została w zarządzeniu o dzielnicowych, zgodnie z którym policjant ten **podlega bezpośrednio kierownikowi rewiru dzielnicowych lub innemu funkcjonariuszowi Policji wyznaczonemu przez kierownika jednostki organizacyjnej Policji (§ 7)**. Do obowiązków policjantów zajmujących dwa ostatnie z ww. stanowisk policyjnych należy m.in. udzielanie niezbędnej pomocy dzielnicowym, ukierunkowanie ich pracy, ułatwianie współdziałania z podmiotami zewnętrznymi i wewnątrz służby (§ 19).

Rejon służbowy

Zarządzenie o dzielnicowych określa, że **terenem działania dzielnicowego jest rejon służbowy, przydzielony mu w formie pisemnej** przez kierownika jednostki organizacyjnej Policji (§ 3 ust. 1 w zw. z § 2 pkt 3 oraz § 8 ust. 1). **Zasady wyznaczania rejonu służbowego** zostały opisane w ww. akcie prawnym (§ 3) i obejmują następujące przesłanki:

- uwzględnienie określonych kryteriów, w tym odnoszących się do uwarunkowań dot. zaludnienia, zabudowy, czy też poziomu bezpieczeństwa na danym terenie (§ 3 ust. 2);
- **rejonu służbowe dla terenów miejskich i pozamiejskich wyznacza się odrębnie (§ 3 ust. 5)**.

¹⁰⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych oraz warunków ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe (Dz. U. Nr 123, poz. 857, ze zm.).

¹⁰¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dn. 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji. (Dz. U. Nr 126, poz. 877, ze zm.)

¹⁰² Rozporządzenie 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. z 2015 r. poz. 1236).

¹⁰³ Łącznie wyróżnia się 18 grup zaszeregowania, przy czym grupa 1 jest najniższa.

Zgodnie z ww. przepisem, **dzielnicowemu przydziela się jeden rejon służbowy**, a jedynie w drodze wyjątku¹⁰⁴ od tej reguły możliwe jest przydzielenie mu dodatkowego rejonu. Przy tym, przewidziana została możliwość wspólnego pełnienia służby przez dzielnicowych obsługujących graniczące ze sobą rejony, na części lub całości tych rejonów.

Z zarządzenia o dzielnicowych wynika, że dzielnicowy, obejmując rejon służbowy, powinien posiadać niezbędny zasób informacji odnoszących się do tego rejonu. Nie określono przy tym precyzyjnie ich zakresu, poprzestając jedynie na wskazaniu podstawowych danych składowych (§ 4).

Czas służby dzielnicowego

Ustawa określa, że czas pełnienia służby policjanta jest określony wymiarem jego obowiązków, z uwzględnieniem prawa do wypoczynku. Przy tym należy ustalać jego zadania służbowe w sposób umożliwiający ich wykonanie w ramach 40-godzinnego tygodnia służby, w 3-miesięcznym okresie rozliczeniowym (art. 33). Dzielnicowy pełni służbę w systemie zmianowym, a w jej planowaniu uwzględnia się propozycje dzielnicowego, co do czasu pełnienia służby oraz aktualny stan zagrożenia porządku i bezpieczeństwa publicznego w rejonie służbowym (§ 6 zarządzenia o dzielnicowych). Szczegółowe uwarunkowania dot. rozkładu czasu służby w systemie zmianowym określone zostały w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁰⁵. Zgodnie z jego treścią, w ww. systemie służba pełniona jest na zmiany trwające po 8 godzin, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach po 12 godzin na dobę (§ 4). Przepis ten określa także zasady dot. należnego policjantowi minimalnego czasu wolnego, w tym w szczególności w związku ze służbą pełnioną w porze nocnej.

Instrumenty ewidencjonowania pracy dzielnicowych

Ustawa określa (art. 20e) ustanowienie systemu teleinformatycznego wspierającego m.in. wykonywanie zadań ustawowych przez jednostki organizacyjne Policji, tj. Systemu Wspomagania Dowodzenia Policji (zwanego dalej SWD). Funkcjonalności SWD określone zostały w akcie wykonawczym¹⁰⁶ do Ustawy, gdzie wskazano m.in. na takie jego elementy jak zarządzanie siłami i środkami Policji, prowadzenie analiz przestrzennych, przesyłanie komunikatów i wymianę informacji między użytkownikami systemu, dyslokowanie i odprawę patroli do służby, dokumentowanie podejmowanych działań i wydanych decyzji, czy też generowanie analiz, raportów, zestawień i statystyk (§ 3).

Należy również zwrócić uwagę na inny, prowadzony w Policji informatyczny zestaw zbiorów danych pn. System Informacji Operacyjnych (dalej zwany: SIO)¹⁰⁷, w którym przetwarza się informacje uzyskane przez policjantów w trakcie wykonywania czynności służbowych, przydatne do zapobiegania, rozpoznawania, ujawniania i wykrywania przestępstwa, ustalania metod ich popełniania oraz wykrywania i zatrzymywania sprawców (§ 4 ust. 1 decyzji nr 126). W SIO mogą być przetwarzane informacje podlegające ochronie na podstawie ustawy o ochronie informacji niejawnych¹⁰⁸. W skład SIO wchodzi m.in. System Meldunku Informacyjnego. Ostatni z ww. jest przeznaczony

¹⁰⁴ Konieczne jest jednak spełnienie dwóch warunków łącznie, tj. w szczególnie uzasadnionych przypadkach i na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy.

¹⁰⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2001 r. w sprawie rozkładu czasu służby policjantów (Dz. U. Nr 131, poz. 1471, ze zm.).

¹⁰⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie Systemu Wspomagania Dowodzenia Policji (Dz. U. poz. 1690).

¹⁰⁷ Decyzja nr 126 Komendanta Głównego Policji z dnia 5 kwietnia 2013 r. w sprawie prowadzenia w Policji zestawu zbiorów danych „System Informacji Operacyjnych” (Dz. Urz. KGP, poz. 29, ze zm.) – zwana dalej decyzją nr 126.

¹⁰⁸ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228, ze zm.)

do gromadzenia informacji wykorzystywanych przez służbę kryminalną i śledczą Policji podczas wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, a także sprawdzania miejsc podczas wykonywania czynności dochodzeniowo-śledczych (§ 3 ust. 3 decyzji nr 126).

Dane statystyczne dotyczące realizowanych przez Policję działań gromadzone są w **Systemie Elektronicznej Sprawozdawczości w Policji (zwanym dalej SESPOL)**. SESPOL ustanowiony został na mocy zarządzenia Komendanta Głównego Policji¹⁰⁹. Zakres danych, które ujmowane są w zestawieniach sprawozdawczych gromadzonych w SESPOL wykazany został w załączniku do ww. aktu prawnego¹¹⁰. W zestawieniach tych gromadzone są m.in. dane dot. liczby etatów dzielnicowych, rewirów, kierowników rewirów, rejonów i zespołów dzielnicowych, liczby funkcjonariuszy w służbie obchodowej (dzielnicowych), podjętych przez Policję działań wobec przemocy w rodzinie, dotyczących procedury „Niebieskie Karty”, czy też efektywności służby policjanta realizującego zadania o charakterze prewencyjnym.

Zgodnie z § 18 zarządzenia o dzielnicowych, dzielnicowy prowadzi **notatnik służbowy** oraz dokumentację określoną w innych przepisach prawnych. **Fakultatywne z kolei jest prowadzenie przez dzielnicowego teczki rejonu.**

Sposób prowadzenia notatnika służbowego określają wytyczne Komendanta Głównego Policji¹¹¹. W notatniku służbowym policjant rejestruje informacje dotyczące przebiegu służby, w tym dot.: odprawy do służby, **wykonywanych czynności służbowych** (w tym m.in.: legitymowanie osób, podjęcie interwencji, ujawnienie wykroczenia, **opuszczenie rejonu**, doprowadzenie, udzielenia pomocy, itd.) oraz **podsumowania czynności wykonanych w czasie służby, potwierdzonych podpisem osoby upoważnionej** (§ 4 wytycznych nr 2/07). Prowadzony jest rejestr notatników służbowych, w którym wykazuje się m.in. dane policjanta i nr notatnika (§ 7 wytycznych nr 2/07).

Pośród pozostałej dokumentacji prowadzonej przez dzielnicowego, identyfikuje się **teczkę zagadnieniową „Przemoc w rodzinie”** prowadzoną przez dzielnicowego realizującego procedurę „Niebieskie Karty”¹¹². Teczkę, o której mowa powyżej, dzielnicowy prowadzi odrębnie dla każdej rodziny, w przypadku wszczęcia procedury „Niebieskie Karty” przez Policję lub inny podmiot. W teczce tej gromadzi się wszystkie dokumenty potwierdzające czynności podjęte przez Policję wobec przemocy w rodzinie (§ 5 wytycznych nr 2/11).

Prowadzenie lub zaniechanie prowadzenia teczki rejonu pozostawione zostało do decyzji komendanta powiatowego (miejskiego, rejonowego) Policji, który powinien w tym zakresie uwzględnić potrzeby służby oraz specyfikę działania jednostki organizacyjnej Policji. Zakres danych gromadzonych w teczce rejonu nie został określony w sposób wyczerpujący (uzależniony od potrzeb służby oraz specyfiki działania komendy powiatowej/miejskiej/rejonowej), jednak wprowadzone zostały dwa ograniczenia: **1/ gromadzenie wyłącznie informacji jawnych (§ 18 ust. 5 zarządzenia o dzielnicowych), 2/ brak możliwości gromadzenia informacji uzyskanych w toku rozpoznania osobowego (§ 9 ust. 2 zarządzenia o dzielnicowych).**

¹⁰⁹ Zarządzenie Nr 71 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości oraz systemu kontroli zarządczej w Policji, obowiązujące od 1 stycznia 2015 r. (Dz. Urz. KGP poz. 142). Wcześniej obowiązywało 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.).

¹¹⁰ Tj. Załącznik nr 9 do ww. zarządzenia nr 71, a w okresie przed 1 stycznia 2015 r. w załączniku nr 4 do ww. zarządzenia nr 1147.

¹¹¹ Wytyczne nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie zasad ewidencjonowania, wypełniania oraz przechowywania notatników służbowych (Dz. Urz. KGP Nr 13, poz. 104 ze zm.) – zwane dalej: wytycznymi nr 2/07.

¹¹² Wytyczne nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu postępowania policjantów podczas realizacji procedury „Niebieskie Karty” (Dz. Urz. KGP Nr 10, poz. 77) – zwane dalej: wytyczne nr 2/11.

Należy także zauważyć, że kierownik rewiru dzielnicowych lub inny policjant wyznaczony przez kierownika jednostki organizacyjnej Policji sporządza okresowe grafiki służby poszczególnych dzielnicowych oraz prowadzi ewidencję przydzielonych dzielnicowemu spraw oraz przestrzegania właściwego i terminowego ich załatwiania (§ 19 Zarządzenia o dzielnicowych).

Realizacja zadań dzielnicowych

Zakres zadań

Zgodnie z zarządzeniem o dzielnicowych, **podstawową formą pełnienia służby przez dzielnicowych jest obchód**¹¹³ (§ 5). Zakres zadań dzielnicowego nie został w sposób wyczerpujący przedstawiony w ww. akcie prawnym. Poprzestano w tym zakresie na określeniu ich podstawowych form (§ 8 ust. 2), tj.:

- 1) prowadzenie rozpoznania przydzielonego rejonu służbowego pod względem osobowym, terenowym, zjawisk i zdarzeń mających wpływ na stan porządku i bezpieczeństwa publicznego;
- 2) realizowanie zadań z zakresu profilaktyki społecznej;
- 3) realizowanie zadań z zakresu ścigania sprawców przestępstw i wykroczeń;
- 4) kontrolowanie przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego oraz przepisów prawa miejscowego.

Wskazany został przy tym sposób realizacji ww. zadań (§§ 9–14).

Jednocześnie w zarządzeniu o dzielnicowych wprowadzono szereg ograniczeń w zakresie zadań, jakie można przydzielać dzielnicowym do realizacji. Zakres form pełnienia służby przez dzielnicowego na terenie miejskim nie obejmuje służby konwojowej¹¹⁴, ochronnej, dyżurnej oraz dochodzeniowo-śledczej w dyspozycji dyżurnego jednostki organizacyjnej Policji. Natomiast **dzielnicowemu pełniącemu służbę na terenach pozamiejskich** można przydzielić wykonywanie ww. zadań, wyłącznie w uzasadnionych przypadkach (§ 15 ust. 1 i § 16 ust. 1 pkt 2). Z drugiej strony, każdy dzielnicowy może być skierowany do służby patrolowej¹¹⁵, jednak w tym celu muszą być spełnione łącznie dwa warunki tj. wystąpienie szczególnych uzasadniających ten fakt okoliczności oraz objęcie patrolem rejonu służbowego dzielnicowego albo tego rejonu wraz z rejonem służbowym z nim sąsiadującym (§ 15 ust. 2). Ograniczona została także możliwość prowadzenia przez dzielnicowych postępowań sprawdzających i przygotowawczych w sprawach o przestępstwa. Powierzenie realizacji takich działań dopuszczalne jest wyłącznie w szczególnie uzasadnionych okolicznościach, a ponadto:

¹¹³ Tj. przemieszczenie się przez dzielnicowego w granicach przydzielonego rejonu służbowego i realizacja zadań wynikających z jego zakresu obowiązków.

¹¹⁴ Zgodnie z definicją zawartą w Zarządzeniu Nr 360 Komendanta Głównego Policji z dn. 26 marca 2009 r. w sprawie metod i form wykonywania przez policjantów konwojów i doprowadzeń (Dz. Urz. KGP Nr 6, poz. 29, ze zm.), określenie „konwój” oznacza zespół czynności związanych z przemieszczaniem osoby konwojowanej albo wartości pieniężnych lub muzealiów (§1 ust. 3 pkt 1 ww. zarządzenia). Przy czym określenie „osoba konwojowana” oznacza osobę pobraną z zakładu karnego, aresztu śledczego, zakładu poprawczego, schroniska dla nieletnich, policyjnej izby dziecka lub innego ośrodka dla nieletnich, a także osoba skazana lub tymczasowo aresztowana przekazywana w ramach umów międzynarodowych (§1 ust. 3 pkt 4 ww. zarządzenia). Należy rozróżnić służbę konwojową od realizacji doprowadzeń (tj. zadań, których realizacja przez dzielnicowych nie została wyłączona). Zgodnie z ww. zarządzeniem, określenie „doprowadzenie” oznacza: zespół czynności związanych z przemieszczaniem osoby pozbawionej wolności do siedziby jednostki organizacyjnej Policji lub innego miejsca wskazanego przepisami prawa lub określonego przez uprawniony organ (§1 ust. 3 pkt 3 ww. zarządzenia).

¹¹⁵ Metody i formy wykonywania zadań przez policjantów wykonujących służbę patrolową określa 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.).

- **w przypadku dzielnicowych pełniących służbę w rejonach pozamiejskich** – ograniczone zostało do przestępstw popełnionych w rejonie służbowym dzielnicowego. Właściwy komendant powiatowy, miejski, rejonowy Policji został również zobowiązany do określenia katalogu przestępstw, w związku z którymi dzielnicowy może prowadzić postępowania sprawdzające i przygotowawcze (§ 16 ust. 1 pkt 1 i ust. 2);
- **w przypadku dzielnicowych pełniących służbę w rejonach miejskich** – ograniczone zostało do przestępstw o nieznacznym stopniu złożoności, popełnionych w jego rejonie służbowym, określonych w art. 206–209 i art. 210 § 1 ustawy Kodeks karny, z wyjątkiem spraw, w których zawiadamiający, wskazany w zawiadomieniu jako sprawca, pokrzywdzony, osoba podejrzana lub podejrzany jest pozbawiony wolności w tej lub innej sprawie, chyba że zastosowano wyłącznie zatrzymanie (§ 16a).

Mając na uwadze dopuszczoną w zarządzeniu o dzielnicowych możliwość zlecenia tym policjantom zadań dodatkowych, należy podkreślić, że **ww. akt prawny nakłada na kierownika jednostki organizacyjnej Policji zobowiązanie do zapewnienia dzielnicowemu, w takich przypadkach, możliwości właściwej realizacji jego podstawowych zadań (§ 17).**

Zauważyć należy także, że tzw. zadania własne dzielnicowych określone zostały również w innych, niż zarządzenie o dzielnicowych, przepisach prawa.

Przed wszystkim należy zwrócić uwagę na zadania dzielnicowego związane z realizacją procedury „Niebieskie Karty”. Zadania Policji w tym zakresie wynikają z przepisów rangi ustawowej¹¹⁶, przepisów wykonawczych¹¹⁷ i przepisów wewnętrznych¹¹⁸. Zgodnie z art. 9a uppr, Policja wchodzi w skład zespołów interdyscyplinarnych oraz, w przypadku powołania grupy roboczej (gremium, które może być tworzone przez ww. zespół w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach), także w skład tej grupy. Wytyczne nr 2/11 precyzują, że przedstawicielem Policji w składzie ww. grupy roboczej jest dzielnicowy rejonu, w którym zamieszkuje osoba, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie (§ 4 ust. 2). Zakres zadań podejmowanych przez funkcjonariuszy Policji w związku z realizacją procedury „Niebieskie Karty” został określony w rozporządzeniu o NK. W § 13 wyliczonych zostało sześć zadań, które w tym obszarze realizują policjanci, w tym:

- związanych z podejmowaniem czynności na rzecz osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie (udziela niezbędnej pomocy, w tym medycznej);
- związanych z podejmowaniem czynności na rzecz osoby, co do której istnieje podejrzenie, że stosuje przemoc w rodzinie (w tym, w razie konieczności, stosuje środki przymusu bezpośredniego i dokonuje zatrzymania w celu ochrony osób, o których mowa w *tiret* pierwszym, przeprowadza rozmowy, w szczególności o grożącej odpowiedzialności za określone zachowania i wzywa do zachowania zgodnego z prawem oraz zasadami współżycia społecznego);
- w przypadkach niecierpiących zwłoki, przeprowadza czynności procesowe na miejscu zdarzenia w niezbędnym zakresie;
- podejmuje działania zapobiegawcze, w tym składa systematyczne wizyty sprawdzające stan bezpieczeństwa osób, o których mowa w *tiret* pierwszym.

¹¹⁶ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1390), zwana dalej: uppr.

¹¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” (Dz.U. Nr 209, poz. 1245), zwane dalej: rozporządzeniem o NK.

¹¹⁸ Wytyczne nr 2 Komendanta Głównego Policji w sprawie sposobu postępowania policjantów podczas realizacji procedury „Niebieskie Karty”.

Dzielnicowi zobowiązani zostali także do realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich oraz działań podejmowanych na rzecz małoletnich¹¹⁹, w tym w szczególności (§ 11 zarządzenia nr 1619/10):

- wymiany informacji z wyspecjalizowanymi komórkami organizacyjnymi Policji o nieletnich sprawcach czynów karalnych oraz innych określonych nieletnich lub małoletnich (w tym wykazujących przejawy demoralizacji lub na nią narażonych);
- przeprowadzania rozmów profilaktyczno-ostrzegawczych z nieletnimi zagrożonymi demoralizacją i osobami funkcjonującymi w ich środowisku (w tym m.in. rodzicami, opiekunami);
- uczestniczenia w działaniach profilaktycznych organizowanych przez wyspecjalizowane komórki organizacyjne Policji;
- bieżącej współpracy z podmiotami zewnętrznymi (w tym z pracownikami jednostek organizacyjnych opieki społecznej, pedagogami szkolnymi, kuratorami sądów rodzinnych).

Przepisy wewnętrzne Policji określają także **rolę dzielnicowych w obszarze bezpieczeństwa imprez sportowych¹²⁰**. Dzielnicowi ściśle współpracują w tym zakresie z grupami rozpoznania kryminalnego (tj. grupami funkcjonariuszy Policji odpowiedzialnymi za operacyjne rozpoznanie środowiska kibiców). Dzielnicowi powinni przekazywać funkcjonariuszom ww. grup informacje o kibicach i przewoźnikach, jak również powinni być przez ww. stale zadaniowani w zakresie ujawniania i zbierania informacji o kibicach zamieszkałych/przebywających na podległym terenie ze szczególnym uwzględnieniem uzyskiwania informacji o klubach, którym kibicują, miejscach spotkań, danych identyfikujących, posiadanych środkach transportu, źródłach utrzymania, kontaktach towarzyskich¹²¹.

Ponadto, należy zauważyć, że policjanci, którzy pełnią służbę w komórkach organizacyjnych Policji właściwych dla dzielnicowych, mogą być **powoływani w skład nieetatowych oddziałów i pododdziałów prewencji Policji** (dalej zwanych: NOP)¹²². NOP organizowane są do wykonywania zadań oddziałów prewencji Policji i samodzielnych pododdziałów prewencji Policji.

Istotny zakres zadań realizowanych przez dzielnicowych wynika także z przepisów prawa, które nie wskazują wprost na rolę dzielnicowych. Sztandarowym przykładem w tym zakresie jest praktyka związana z **realizacją obowiązku doręczeń w postępowaniu karnym**. Zgodnie z art. 131 § 1 Kodeksu postępowania karnego, wezwania, zawiadomienia oraz inne pisma, od których doręczenia biegną terminy doręcza się w razie niezbędnej konieczności przez Policję.

¹¹⁹ Zarządzenie Nr 1619 Komendanta Głównego Policji z dnia 3 listopada 2010 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez policjantów w zakresie przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich oraz działań podejmowanych na rzecz małoletnich (Dz. Urz. KGP Nr 11, poz. 64, ze zm.), zwane dalej: zarządzeniem nr 1619/10.

¹²⁰ Zarządzenie Nr 982 Komendanta Głównego Policji z dnia 21 września 2007 r. w sprawie zasad organizacji i trybu wykonywania przez Policję zadań związanych z rozpoznaniem, zapobieganiem, zwalczaniem przestępstw i wykroczeń popełnianych w związku z imprezami sportowymi oraz gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych (Dz. Urz. KGP Nr 17, poz. 129) – dalej zwane zarządzeniem o imprezach sportowych.

¹²¹ Załącznik nr 1 do zarządzenia o imprezach sportowych, pn. Instrukcja w sprawie sposobu organizacji zespołów zadaniowych do spraw rozpoznawania, zapobiegania oraz zwalczania przestępstw i wykroczeń popełnianych w związku z imprezami sportowymi – § 9 pkt 1.

¹²² Zarządzenie nr 715 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania nieetatowych pododdziałów i oddziałów prewencji Policji (Dz. Urz. KGP Nr 22, poz. 127, ze zm.) – § 2.

Wpływ na zakres zadań realizowanych przez dzielnicowych ma również kierowanie tych policjantów do **udziału w działaniach Policji**, w tym m.in. w ramach NOP. Metody i formy przygotowania i realizacji ww. działań określone zostały w przepisach wewnętrznych Policji¹²³. Zgodnie z zarządzeniem w sprawie działań Policji (§ 5 ust.1), działania te podejmowane są w przypadku zaistnienia zdarzenia kryzysowego lub w sytuacji zaistnienia prawdopodobieństwa wystąpienia takiego zdarzenia, przy czym identyfikuje się zamknięty katalog takich zdarzeń (§ 3), tj.:

- imprezy masowe o podwyższonym ryzyku oraz przemieszczanie się ich uczestników;
- zgromadzenia, w związku z organizacją których na podstawie analizy zagrożeń może dojść do zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub mienia, a także dla bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- blokady dróg oraz okupacje obiektów;
- zorganizowane działania pościgowe;
- przestępstwa o charakterze terrorystycznym w rozumieniu art. 115 § 20 KK;
- zbiorowe naruszenie bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- inne sytuacje mogące spowodować zagrożenie życia i zdrowia ludzi lub mienia, a także dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, charakteryzujące się możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia, do przeciwdziałania lub likwidacji których niezbędne jest skierowanie zwiększonej liczby policjantów, w tym zorganizowanych w oddziały lub pododdziały zwarte Policji albo jednostki lub komórki antyterrorystyczne.

Zgodnie z zarządzeniem w sprawie działań Policji, **działania te prowadzone są w następujących formach organizacyjnych: interwencje, zabezpieczenia prewencyjne, akcje, operacje** (§ 4).

Opiniowanie służbowe dzielnicowego

Dzielnicowy, jak każdy funkcjonariusz Policji, podlega okresowemu opiniowaniu służbowemu (art. 35 ust. 1 Ustawy). Szczegółowe zasady i tryb ww. opiniowania, w tym wzór formularza opinii służbowej, zostały określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹²⁴. Zgodnie z ww. aktem prawnym opiniowanie to ma na celu m.in. ustalenie przydatności policjanta na zajmowanym stanowisku służbowym, czy też wyznaczenie kierunku rozwoju zawodowego i potrzeb szkoleniowych opiniowanego (§ 2). Opiniowanie odbywa się, zgodnie z § 3 ww. aktu prawnego, w określonych odstępach czasu, w tym m.in.: w przypadku policjanta w służbie kontraktowej – nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, a w służbie stałej – raz na 24 miesiące (w okresie do osiągnięcia 10 lat służby) albo raz na 36 miesięcy (w okresie po osiągnięciu 10 lat służby).

¹²³ Zarządzenie Nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi (Dz. Urz. KGP poz. 65, ze zm.). Zarządzenie to zastąpiło Zarządzenie Nr 213 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 lutego 2007 r. sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań Policji w przypadku zagrożeń życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego (Dz. Urz. KGP Nr 5, poz. 49).

¹²⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów (Dz. U. z 2013 r. poz. 883, ze zm.).

Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2135, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1390).
6. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228, ze zm.).
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” (Dz. U. Nr 209, poz. 1245).
8. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2001 r. w sprawie rozkładu czasu służby policjantów (Dz. U. Nr 131, poz. 1471, ze zm.).
9. Rozporządzenie 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. z 2015 r. poz. 1236).
10. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych oraz warunki ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe (Dz. U. Nr 123, poz. 857, ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dn. 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji (Dz. U. Nr 126, poz. 877, ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów (Dz. U. z 2013 r. poz. 883 ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie Systemu Wspomagania Dowodzenia Policji (Dz. U. poz. 1690).
14. Zarządzenie nr 715 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania nieetatowych pododdziałów i oddziałów prewencji Policji (Dz. Urz. KGP Nr 22, poz. 127 ze zm.).
15. 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).
16. 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.).
17. Zarządzenie Nr 982 Komendanta Głównego Policji z dnia 21 września 2007 r. w sprawie zasad organizacji i trybu wykonywania przez Policję zadań związanych z rozpoznaniem, zapobieganiem, zwalczaniem przestępstw i wykroczeń popełnianych w związku z imprezami sportowymi oraz gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych (Dz. Urz. KGP Nr 17, poz. 129).

18. Zarządzeniem Nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz. Urz. KGP z 2013 r. poz. 50, ze zm.).
19. Zarządzeniu Nr 360 Komendanta Głównego Policji z dn.26 marca 2009 r. w sprawie metod i form wykonywania przez policjantów konwojów i doprowadzeń (Dz. Urz. KGP Nr 6, poz. 29, ze zm.).
20. Zarządzenie Nr 1619 Komendanta Głównego Policji z dnia 3 listopada 2010 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez policjantów w zakresie przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich oraz działań podejmowanych na rzecz małoletnich (Dz. Urz. KGP Nr 11, poz. 64, ze zm.).
21. Zarządzenie Nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi (Dz. Urz. KGP, poz. 65, ze zm.)¹²⁵.
22. Zarządzenie nr 25 KGP z dnia 6 października 2014 r. w sprawie określenia norm wyposażenia jednostek i komórek organizacyjnych Policji oraz policjantów w sprzęt teleinformatyczny i telekomunikacyjny oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i użytkowania (Dz. Urz. KGP poz. 70)¹²⁶.
23. 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.).
24. 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)¹²⁷.
25. Decyzja nr 126 Komendanta Głównego Policji z dnia 5 kwietnia 2013 r. w sprawie prowadzenia w Policji zestawu zbiorów danych „System Informacji Operacyjnych” (Dz. Urz. KGP poz. 29, ze zm.).
26. Wytyczne nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie zasad ewidencjonowania, wypełniania oraz przechowywania notatników służbowych (Dz. Urz. KGP Nr 13, poz. 104, ze zm.).
27. Wytyczne nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu postępowania policjantów podczas realizacji procedury „Niebieskie Karty” (Dz. Urz. KGP Nr 10, poz. 77).

¹²⁵ Zarządzenie to uchyliło obowiązujące uprzednio: Zarządzenie Nr 213 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 lutego 2007 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań Policji w przypadku zagrożeń życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego (Dz. Urz. KGP Nr 5, poz. 49).

¹²⁶ Zarządzenie to uchyliło obowiązujące uprzednio: Zarządzenie nr 1305 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 grudnia 2011 r. w sprawie określenia norm wyposażenia jednostek i komórek organizacyjnych Policji oraz policjantów w sprzęt teleinformatyczny i telekomunikacyjny oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i użytkowania (Dz. Urz. KGP Nr 10, poz. 74).

¹²⁷ Zarządzenie to uchyliło obowiązujące uprzednio: 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.).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Minister Sprawiedliwości
9. Komendant Główny Policji
10. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji



KOMENDANT GŁÓWNY POLICJI

Warszawa, dnia 29 kwietnia 2016 r.

l.dz. Ia-1548/2016

Pan Mieczysław ŁUCZAK

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie

W nawiązaniu do korespondencji l.dz. KPB.430.023.2015, w sprawie przekazania *Informacji* o wynikach kontroli nr P/15/043, nt. *Wykonywanie zadań przez dzielnicowych*, przeprowadzonej w Komendzie Głównej Policji oraz 18 terenowych jednostkach Policji, uprzejmie informuję, że w celu wyeliminowania analogicznych nieprawidłowości i uchybień, przedmiotowy dokument przekazano do wszystkich komend wojewódzkich Policji (KSP), z poleceniem dokonania stosownych przeglądów oraz oceny zagadnień związanych z przedmiotem kontroli.

Informuję również, że w okresie poprzedzającym przekazanie do KGP ww. dokumentu, na podstawie wcześniej sporządzonych wystąpień pokontrolnych przez NIK, dotyczących funkcjonowania dzielnicowych, problematyczne obszary funkcjonowania tej służby zostały omówione podczas odprawy służbowej Zastępcy Komendanta Głównego Policji – insp. Jana Lacha z Zastępcami Komendantów Wojewódzkich/Stołecznego Policji, która miała miejsce w dniach 11-13.04.2016 r. w Warszawie, a także podczas narady służbowej naczelników wydziałów prewencji KWP/KSP oraz przedstawicieli szkół policyjnych, która miała miejsce w dniach 16-18.03.2016 r. w m. Maniowy.

Zaznaczyć należy, iż w dniu 31 marca 2016 r. Zastępca Komendanta Głównego Policji insp. Jan Lach wydał Komendantom Wojewódzkim/Stołecznemu Policji pisemne polecenie zaprzestania wszelkich działań skutkujących obniżeniem, zarówno stanu etatowego, jak i zatrudnienia dzielnicowych, a jednocześnie podjęcia działań zmierzających do faktycznego wzrostu zatrudnienia w komórkach realizujących zadania o charakterze patrolowo-interwencyjnym.

Ponadto, Decyzją nr 131 Komendanta Głównego Policji z dnia 25.04.2016 r. w sprawie programu nauczania na kursie specjalistycznym dla dzielnicowych określono nowy program szkolenia dla dzielnicowych, który kładzie wyraźny nacisk na kształcenie umiejętności w zakresie tzw. kompetencji miękkich, przy wyraźnym ograniczeniu treści dotyczących szeroko pojmowanej procedury karnej. Przeprowadzona modyfikacja kierunku kształcenia

polega na wyeksponowaniu zagadnień, takich jak: komunikacja interpersonalna w kontakcie dzielnicowy-obywatel, działania w zakresie prewencji kryminalnej, podniesienie świadomości społeczeństwa o występujących zagrożeniach, zwiększenie zaufania do Policji, gromadzenie informacji od mieszkańców oraz diagnozowanie problemów dotyczących bezpieczeństwa i porządku prawnego.

W odniesieniu do zawartych w *Informacji* wyników kontroli, mając na uwadze *ogólną ocenę kontrolowanej działalności* (pkt 2.1) w której NIK wskazał na brak wypracowania przez Kierownictwo Policji spójnej koncepcji wykorzystania dzielnicowych, należy zwrócić uwagę, że koncepcja taka zawiera się w zarządzeniu nr 528/07 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 czerwca 2007 r. w *sprawie form i metod wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych*, nie mniej jednak problematyczne było dotychczas jednoznaczne w skali całej formacji precyzowanie oczekiwań wobec tej grupy funkcjonariuszy, poza utartymi i powszechnie znanymi formami uznawania dzielnicowego za gospodarza rejonu.

Należy jednak zaznaczyć, że ustanowienie sztywnych ram funkcjonowania dzielnicowych było dotychczas utrudnione ze względu na różnorodną specyfikę funkcjonowania poszczególnych jednostek Policji oraz zmieniającą się notorycznie sytuacją kadrową. Niecelowe wydaje się również rozpatrywanie dzielnicowych jako całkowicie odrębnej, „odseparowanej” grupy zawodowej w Policji. Mając na uwadze całokształt ustawowych zadań realizowanych przez Policję i potrzeby związane z zapewnieniem ciągłości realizacji tychże zadań, nie jest możliwe całkowite wyodrębnienie działań dzielnicowych z bieżącej pracy jednostek w oderwaniu od potrzeb służbowych innych komórek organizacyjnych Policji, w tym np. podejmowania przez dzielnicowych w trakcie służby obchodowej interwencji w przypadku braku możliwości skierowania tam innych policjantów będących w dyspozycji dyżurnego jednostki. Zastosowanie modelu służby dzielnicowych np. jako wyłącznie służby profilaktycznej nie przystaje do ekonomicznych realiów funkcjonowania polskiej Policji w kontekście oczekiwań społecznych ukierunkowanych na efektywność działań np. na niezwłoczną (w czasie) reakcję na wydarzenie.

Sytuacja kadrowa służby dzielnicowych

Zauważyć należy, iż dobór do służby, a następnie szkolenie oraz zdobycie niezbędnego doświadczenia zawodowego i staż w Policji jest procesem złożonym, rozciągniętym w czasie, a efekty podejmowanych decyzji przesunięte w czasie. W przypadku stanowiska dzielnicowego wydaje się to min. okres 3,5 roku. Na powyższe składa się okres doboru kandydatów do służby w Policji, ich wcielenie, szkolenie oraz min. 3 letni staż służby w Policji.

Na strukturę kadrową w Policji, w tym dotyczącą dzielnicowych w kontrolowanym okresie (jak również w chwili obecnej), bez wątpienia wpływ miała sytuacja ekonomiczno-gospodarcza i ograniczenie etatu Policji w 2009 r., kiedy to etat Policji został zmniejszony o 3.000 stanowisk policyjnych. Etaty te w chwili redukcji, w zdecydowanej większości pochodziły, z najniżej zaszeregowanych, a jednocześnie wakujących stanowisk w komórkach patrolowo-interwencyjnych.

Dodatkowym czynnikiem mającym również wpływ na sytuację kadrową było przygotowanie do zabezpieczenia rozgrywek EURO 2012, gdy ze względu na potrzebę zwiększonego naboru do służby oraz wykorzystania bazy szkolnej jako zaplecza lokalowego

dla skoncentrowanych sił policyjnych, zaprzestano szkolenia specjalistycznego, w tym dla dzielnicowych.

Kolejnym elementem skutkującym ograniczeniem kadrowym w zakresie służby dzielnicowych była potrzeba wzmocnienia komórek ruchu drogowego, celem podniesienia poziomu bezpieczeństwa w tym obszarze. Wynikiem podjętych w 2013 r. przez ówczesne kierownictwo Policji decyzji było wzmocnienie tego rodzaju komórek do stanu 10% stanu etatowego garnizonu (bez OPP i SPAP). W 2014 r. wydano zaś polecenie zapewnienia pełnej obsady w tych komórkach (dopuszczalny próg wakatów do 5%).

Działania te bez wątpienia negatywnie wpłynęły na sytuację kadrową w podstawowych komórkach służby prewencyjnej, w tym dzielnicowych. Sytuacja taka, również w wielu przypadkach, powodowała konieczność kierowania dzielnicowych do realizacji nie związanych stricte z ich funkcją zadań służbowych, a tym samym ograniczenie możliwości realizacji zadań własnych. Powyższe okoliczności należy jednak uznać za trudności przejściowe, nie wynikające z wadliwości rozwiązań systemowych.

Budowanie relacji Policji ze społeczeństwem poprzez ułatwienie kontaktów z dzielnicowym

Odnosząc się do braku znajomości przez społeczeństwo dzielnicowych należy stwierdzić, że kierownictwo Policji dostrzegając ten problem, podjęło działania w zakresie wdrożenia nowych kanałów komunikacji ze społeczeństwem, w postaci wyposażenia dzielnicowych w służbowe telefony komórkowe „przypisane do rejonów służbowych”, który to proces został zakończony z dniem 15.01.2016 r. Zwrócono również uwagę na potrzebę zapewnienia swobodnego dostępu do sieci Internet, gdzie nastąpił znaczący wzrost pokrycia w stosunku do prezentowanego podczas kontroli. Na dzień 1.04.2016 r. pokrycie to wzrosło z 55,1 do 85,9%, zaś bliskie całkowitemu zaspokojenie nastąpi z końcem I półrocza 2016 r.

Z zagadnieniem tym wiąże się również utworzenie wystandaryzowanych kont poczty elektronicznej dla dzielnicowych, które analogicznie jak numery służbowych telefonów komórkowych zostaną przypisane do rejonów służbowych, nie zaś imiennie do dzielnicowych. Wynikiem tych prac jest opracowanie spójnej koncepcji, zapewniającej bezpieczeństwo i nadzór nad pocztą elektroniczną ze strony przełożonych.

Zauważyć jednak należy, iż rozwiązanie w postaci zindywidualizowanych skrzynek poczty elektronicznej, jest tylko jednym z elementów wystandaryzowanej zakładki „TWÓJ DZIELNICOWY” usytuowanej na stronach internetowych poszczególnych jednostek organizacyjnych Policji.

Uruchomienie indywidualnych skrzynek pocztowych, bez uprzedniej standaryzacji zakładek wydaje się rozwiązaniem niewłaściwym, albowiem brak jest możliwości zamieszczenia informacji o podstawowych zadaniach dzielnicowego oraz noty prawnej uprzedzającej, kiedy (nie jest to obsługa całodobowa lub alarmowa) i w jakim celu wykorzystywana może być korespondencja przekazywana tą drogą.

Obok wyżej podejmowanych działań podjęto roboczą współpracę z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji mającą na celu wykorzystanie, w celu upowszechnienia i ułatwienia kontaktu z dzielnicowym, aplikacji mobilnej moja.komenda.pl poprzez rozszerzenie jej funkcjonalności o dane dotyczące dzielnicowych z terenu całego kraju. Wypracowane rozwiązania funkcjonalne zdają się zapewniać podstawową funkcję, tj. dostarczanie aktualnych informacji dot. dzielnicowego i sposobu nawiązania z nim kontaktu.

Wystąpiono z wnioskiem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, jako właściciela aplikacji, z prośbą o rozszerzenie jej funkcjonalności we wskazanym zakresie.

Analizując wyniki przeprowadzonych na zlecenie NIK badań społecznych zwrócono uwagę, że pominięto w nich, istotne z punktu widzenia efektywności zadań pytania, tj. (czy respondenci czują potrzebę poznania dzielnicowego?) oraz (preferowanego sposobu zapoznania się z dzielnicowym?). Z dostępnych badań opinii społecznej prowadzonych przez CBOS (niestety z 2007 r.) wynika, że tylko 30% badanych chciałoby spotkać się z dzielnicowym indywidualnie. Podobnie respondenci wskazali, że najbardziej dogodnym rozwiązaniem byłoby spotkanie z dzielnicowym z jego inicjatywy, ale poza miejscem zamieszkania. Niestety brak jest dostępnych badań, które wskazywałyby w sposób jednoznaczny potrzebę poznania dzielnicowego.

Nie bez znaczenia jest tu fakt spadku poziomu przestępczości, a tym samym wzrostu poczucia bezpieczeństwa w swoim miejscu zamieszkania, który jak należy racjonalnie przypuszczać, wiązać się będzie ze zmniejszeniem społecznego zainteresowania poznaniem dzielnicowego.

Planowanie i ocena pracy dzielnicowych

Mając na uwadze wykazany w *Informacji* brak wiedzy kierownictwa Policji na temat rzeczywistego przebiegu oraz faktycznych efektów służby dzielnicowych, co spowodowane było brakiem mierników dedykowanych bezpośrednio służbie dzielnicowych na poziomie ogólnokrajowym, stwierdzić należy, iż powyższe wynikało z uwarunkowań niezwykle złożonego procesu budowania mierników służących ocenie realizacji zadań przez określoną grupę zawodową policjantów, w tym w szczególności tak specyficznej grupy jaką są dzielnicowi, których efekty nie dają się jednoznacznie ująć w ramy ilościowe. Zaznaczyć przy tym należy, iż większość działań podejmowanych przez Policję ma charakter procesu, w którym zachodzi interakcja pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi. Same wyniki kontroli NIK wskazują również jak wrażliwa jest problematyka pozyskiwania wiarygodnych informacji służących ocenie określonych działań.

Przedstawione w *Informacji* przykłady, wydają się w sposób jednoznaczny wskazywać, iż dochodziło do umyślnego, nierzetelnego nanoszenia danych. Należy przyjąć, że sytuacja w tym zakresie ulegnie poprawie z momentem pełnego wdrożenia rozwiązań SESPu tj. bezpośredniego nanoszenia danych przez samych dzielnicowych, nie zaś ich przełożonych. Zaznaczyć przy tym należy, iż system w pełni pozwala na przypisanie indywidualnej odpowiedzialności za naniesienie określonych danych i ich wiarygodność.

Niemniej jednak podjęto prace związane z opracowaniem propozycji zadań i mierników pozwalających na wyodrębnienie efektów działań podejmowanych przez dzielnicowych, które skutkowały wyodrębnieniem dwóch zasadniczych obszarów związanych z czasem służby w obchodzie oraz liczbą spotkań ze społeczeństwem. Propozycje te poddane zostaną dalszym wnikliwym analizom na forum ogólnokrajowym.

Aspekty polityki kadrowo-finansowej

Odnosząc się do rozdzwiku pomiędzy deklarowanym przez przełożonych wysokim statusem dzielnicowych w Policji, a faktyczną polityką kadrowo-finansową wobec tej grupy zawodowej stwierdzić należy, iż kierownictwo Policji podejmowało wielokierunkowe działania

zmierzające do zapewnienia niezbędnych, właściwych zasobów kadrowych dla realizacji podstawowych zadań ustawowych Policji. W tym zakresie monitorowano stany etatowe w podstawowych komórkach służby prewencyjnej, w tym dzielnicowych, wynikiem czego w znacznym zakresie zahamowano negatywne tendencje, zarówno co do stanu etatowego, jak i zatrudnienia dzielnicowych. Stanowisko dzielnicowego w służbie prewencyjnej jest dość wysoko zaszerogowane, niemniej jednak status dzielnicowego w całokształcie siatki stanowisk w Policji nie jest zbyt wysoki. Podkreślić należy, iż ówczesny Gabinet Komendanta Głównego Policji, jako komórka właściwa merytorycznie, prowadził prace koncepcyjne związane ze zmianą całokształtu regulacji w zakresie rozwoju zawodowego w Policji, które zakończyły się w 2012 r. Ze względu na ograniczenia finansowe rozwiązania te nie zostały wdrożone. Podkreślić również należy, iż *Informacja w tym zakresie* wydaje się wewnętrznie niespójna, albowiem w jednym fragmencie podnoszone jest, iż policjanci realizujący zbliżone zadania powinni otrzymywać podobne wynagrodzenie, w innym zaś wskazuje się na sekwencyjność stanowisk co wiąże się ze zróżnicowaniem tegoż uposażenia. Bez wątpienia w skali kraju obserwowalna była dość znaczna fluktuacja na stanowiskach dzielnicowych, co wydaje się zjawiskiem niepokojącym i wymagającym skutecznych działań ograniczających to zjawisko.

Kierownictwo Policji dostrzega potrzebę podniesienia rangi stanowiska dzielnicowego. Stąd też w wyniku analizy przeglądu kadrowego podjęto systemowe działania zmierzające do weryfikacji mianowań na stanowiskach dzielnicowych. Wystąpiono do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z wnioskiem o zrównanie stanowiska dzielnicowego ze stanowiskiem asystenta/dielnicowego w innych służbach (podniesienie grupy zaszerogowania i mnożnika kwoty bazowej o 0,1), rozważenie możliwości wprowadzenia dodatku specjalnego za staż na stanowisku dzielnicowego oraz wprowadzenie stanowiska starszego dzielnicowego. Proponowane rozwiązania zapewne pozwoliłyby na ograniczenie fluktuacji na stanowiskach dzielnicowych oraz stworzenie ścieżki awansu poziomego. W tym samym wystąpieniu wskazano na potrzebę podjęcia działań w zakresie wzmocnienia komórek realizujących zadania o charakterze patrolowo-interwencyjnym, co wydaje się podstawowym czynnikiem pozwalającym na odciążenie dzielnicowych od realizacji tego typu zadań.

Nadmienić należy, iż w związku z przedmiotową kontrolą kierownictwo Policji zwróciło uwagę na wskazane nieprawidłowe zjawiska w zakresie mianowania na stanowiskach dzielnicowych. Stąd też z dniem 17 stycznia 2016 r. przekazano pisemne polecenie dokonania przeglądu kadrowego w tym zakresie oraz podjęcia działań skutkujących doprowadzeniem do stanu zgodnego.

Sprawowanie nadzoru

W przedstawionej ocenie poszczególnych podmiotów objętych kontrolą (str.11) zwrócono uwagę na stwierdzenia wskazujące na sprawowanie niewłaściwego nadzoru nad formacją dzielnicowych z uwagi na brak *uwzględniania zadań dzielnicowych w dokumentach strategicznych Policji oraz niedysponowania rzetelną wiedzą o funkcjonowaniu ich służby, która to wiedza w znacznym stopniu pochodziła z wadliwego źródła jakim jest SESP*.

Określenie systemu SESP jako wadliwego źródła pozyskiwania danych, nie jest zgodne ze wskazanymi w *Informacji* przykładami, które świadczą nie tyle o wadliwości tego systemu, co umyślnym nanoszeniu nierzetelnych danych. Sam system pozwala, jak wspomniano wyżej, określić indywidualną odpowiedzialność za prawidłowość naniesienia poszczególnych danych. Podobnie system posiada instrukcję, która w sposób jednoznaczny

określa w jaki sposób należy nanosić poszczególne dane. Zauważyć przy tym należy, iż system nie został opracowany dla służby patrolowej i nie ogranicza się wyłącznie do *karty efektywności służby policjanta realizującego zadania o charakterze prewencyjnym*, o czym świadczą dane dotyczące liczby spotkań ze społeczeństwem, liczby wystąpień do podmiotów pozapolicyjnych etc. Podobnie zdiagnozowane problemy w zakresie rzetelności nie dotyczą dzielnicowych jako takich, a ich przełożonych i ewentualnej kontroli nad przestrzeganiem określonych regulacji prawnych.

Wdrożony w 2011 r. do użytku System Elektronicznej Sprawozdawczości w Policji (SESPol), jest narzędziem służącym nie tylko do gromadzenia i przetwarzania danych sprawozdawczych, ale przede wszystkim służącym do bieżącego zarządzania jednostkami organizacyjnymi Policji. Służba prewencyjna w systemie tym, ma dość rozbudowaną, możliwość gromadzenia i przetwarzania danych w zakresie realizacji zadań, nie tylko przez poszczególne jednostki czy komórki organizacyjne, ale przede wszystkim przez poszczególnych policjantów. Komórki dzielnicowych jako podstawowe komórki służby prewencyjnej posiadają możliwość wyodrębnienia w szerokim zakresie osiąganych efektów w dowolnych przedziałach czasowych. Istnieje możliwość wyodrębnienia kilkuset danych dotyczących dzielnicowych takich jak ich stany ewidencyjne, zatrudnienie, czas służby, rodzaj i liczba realizowanych czynności. Wybrane obszary ze względu na wrażliwość, co do możliwości przekłamań w zakresie wiarygodności danych, zarezerwowane są wyłącznie do poziomu powiatowego. Przewidziano również „wolne” wiersze mogące służyć do gromadzenia danych, które są niezbędne dla danej jednostki organizacyjnej Policji. Narzędzie to służy również do dokonywania oceny dzielnicowych określonej w § 21 zarządzenia nr 528/07 KGP.

Ocena efektywności funkcjonowania dzielnicowych na poziomie centralnym dokonywana jest cyklicznie i omawiana podczas narad służbowych oraz wideokonferencji. W obszarze tym opracowywane są w cyklach rocznych i półrocznych *Informacje o stanie funkcjonowania podstawowych komórek służby prewencyjnej*, które przekazywane są wszystkim garnizonom. Opracowanie to zawiera informacje w zakresie dzielnicowych dot. zmiany struktur i zatrudnienia, liczbie zrealizowanych służb zewnętrznych, skali i przyczyn absencji w służbie. Źródłem danych jest *Meldunek o stanie kadr Policji* oraz *SESPol*.

Równolegle opracowywana jest *Informacja dotycząca zmian w strukturze etatowej, zatrudnieniu i liczbie rejonów służbowych oraz obciążenia dzielnicowych wybranymi czynnościami*. Informacja ta zawiera dane dot. zmian w zakresie stanów etatowych i zatrudnieniu dzielnicowych, liczby rejonów dzielnicowych, rewirów, kierowników rewirów oraz obciążenie realizacją zadań w zakresie ujawniania i zwalczania sprawców wykroczeń.

Uzyskiwane przez dzielnicowych efekty oraz trudności w realizacji zadań obecnie są przedmiotem ocen i dyskusji podczas cyklicznych comiesięcznych odpraw i narad służby prewencyjnej. Istotnymi elementami podlegającymi monitorowaniu są: zmiany etatowe i zatrudnienia dzielnicowych, obciążenie ich realizacją zadaniami nie związanymi z zadaniami podstawowymi tj. doprowadzeniami i delegowaniem do innych komórek organizacyjnych Policji, realizacja zadań związanych z realizacją procedury „*Niebieskie Karty*” oraz reakcja na wykroczenia porządkowe.

Kolejnym elementem wykorzystanym do monitorowania i oceny funkcjonowania dzielnicowych były badania ankietowe prowadzone na potrzeby opracowania Priorytetów Komendanta Głównego Policji na lata 2016 - 2018. Przedstawiciele Biura Prewencji KGP opracowali obszary wymagające badania jakościowego, albowiem ustalenie stanu faktycznego niemożliwe jest metodami ilościowymi. Ponadto przeprowadzono badania na reprezentatywnej

próbie tj. we wszystkich komendach wojewódzkich (KSP), a także wszystkich jednostkach szczebla powiatowego/miejskiego/rejonowego Policji, zwiększając liczbę ankiet z poziomu 17 do 343. Czynności prowadzone na przełomie marca i kwietnia 2015 r. zostały zakończone sporządzeniem przez ówczesny Wydział Analiz Gabinetu Komendanta Głównego Policji *Raportu z badania jakościowego kwestionariuszami eksperckimi skierowanymi do ekspertów w obszarze służby dzielnicowych w Policji.*

Przypisanie priorytetowych zadań dla dzielnicowych

W odniesieniu do zawartych w pkt 2.3 *Informacji* uwagach i wnioskach wskazujących na konieczność podjęcia decyzji odnośnie priorytetowych zadań przypisanych dzielnicowym informuję, że w obowiązujących w kontrolowanym okresie dokumentach strategicznych Policji tj. Priorytetach Komendanta Głównego Policji na lata 2013 – 2015, zadania dzielnicowych były uwzględnione w ramach ogólnej kategorii dotyczącej zwiększenia liczby policjantów pełniących służbę zewnętrzną. W systemie tym dzielnicowi nie byli wyodrębnioną służbą, która podlegałaby ocenie, a pośrednio uzyskiwane przez nich efekty wchodziły w skład miernika nr 1 *Liczba bezwzględna policjantów skierowanych do służby patrolowej i obchodowej wszystkich komórek organizacyjnych (poza OPP i SPPP) danej jednostki Policji,* który służył do oceny realizacji zadania nr 1 o nazwie *Optymalizacja zabezpieczenia prewencyjnego poprzez skierowanie większej liczby sił policyjnych do pełnienia służby o charakterze patrolowo – interwencyjnym i obchodowym* przypisanego do Priorytetu I *Doskonalenie obsługi obywatela poprzez szybką i skuteczną reakcję Policji na zdarzenie.* Właściwa realizacja zadań przez dzielnicowych miała i obecnie ma wpływ na pozostałe mierniki, w tym w zakresie oceny społecznej i wykrywalności przestępstw, jednak ze względu na ich konstrukcję oraz sposób pozyskiwania danych, faktycznie niemożliwym było wyodrębnienie danych dotyczących efektywności dzielnicowych.

Obecnie obowiązujące Priorytety Komendanta Głównego Policji na lata 2016 – 2018 w sposób zasadniczy różnią się od obowiązujących w kontrolowanym okresie. W Priorytecie III – *Wzrost skuteczności działań Policji w zwalczaniu przestępczości najbardziej uciążliwej społecznie* – realizowane jest między innymi zadanie 1: *Zwiększenie skuteczności Policji w zapobieganiu przestępstwom i wykroczeniom (polegających m.in. na dostosowaniu liczby policjantów pełniących służbę patrolowo-interwencyjną, dzielnicowych i wywiadowczą do zidentyfikowanych potrzeb),* którego poziom realizacji mierzony jest przy pomocy miernika: *Liczba bezwzględna policjantów służby prewencyjnej (bez RD) skierowanych do służby patrolowej i obchodowej danej jednostki organizacyjnej Policji.* Miernik ten, pomimo nazwy zbliżonej do poprzednio obowiązującej, uległ zasadniczej modyfikacji, albowiem zmienione zostały zasady jego naliczania. W mierniku tym nie są uwzględniane służby realizowane przez policjantów służby kryminalnej, przez co w sposób znaczący, wzrosło znaczenie służb obchodowych realizowanych przez dzielnicowych. Kolejnym zadaniem realizowanym w ramach tego priorytetu jest zadanie określone jako *Wzmocnienie współpracy służby prewencyjnej i kryminalnej na rzecz procesu wykrywczego poprzez stałą wymianę informacji dotyczących aktualnych zagrożeń,* którego poziom realizacji mierzony jest miernikiem o nazwie *Procentowy współczynnik zatrzymań na gorącym uczynku lub w bezpośrednim pościgu dot. podejrzanych w 7 kategoriach przestępstw w stosunku do postępowań wszczętych.* W mierniku tym uwzględniane są również efekty uzyskiwane przez dzielnicowych.

Ponadto stwierdzić należy, iż priorytetem polskiej Policji jest szerokie otwarcie na oczekiwania społeczne, co znalazło odzwierciedlenie w Priorytecie I – *Zwiększenie efektywności działań Policji na rzecz wzmocnienia współpracy ze społeczeństwem*. Priorytet ten jest realizowany m.in. poprzez niżej wymienione zadania:

1. Dostosowanie aktywności Policji do zdiagnozowanych potrzeb w obszarze profilaktyki zagrożeń społecznych (w tym, w obszarze przeciwdziałania patologiom społecznym, cyberzagrożeniom).
2. Zacieśnienie współpracy z członkami społeczności lokalnej poprzez organizację debat społecznych z uwzględnieniem wniosków z analizy zagrożeń lokalnych (map zagrożeń).
3. Rozszerzenie współpracy z podmiotami zewnętrznymi, w tym władzami samorządowymi, w obszarze dotyczącym wspierania i finansowania działań Policji o charakterze profilaktycznym.

Poziom realizacji wymienionych zadań mierzony jest arkuszami oceny jakościowej, a same zadania w znacznej mierze będą realizowane przez dzielnicowych.

Niezależnie od wdrożenia powyżej wymienionych działań, dostrzegając szczególną rolę dzielnicowych w formacji policyjnej, w Biurze Prewencji KGP podjęto decyzję o rozpoczęciu prac zmierzających do weryfikacji zadań służących realizacji Priorytetów celem wyodrębnienia zadania i miernika służącego ocenie efektów uzyskiwanych przez dzielnicowych.

Koncepcja modelu służby dzielnicowych

W odniesieniu do proponowanego przez NIK modelu służby dzielnicowych, jako funkcjonariuszy, którzy w przydzielonych rejonach służbowych budują w aktywny sposób relacje Policji z lokalnymi społecznościami, koncentrując się na zadaniach z szeroko rozumianego zapobiegania przestępczości, należy przyjąć, że pogląd ten jest słuszny. Użycie jednak sformułowania, iż dzielnicowy miałby przejąć rolę *policjanta/pracownika socjalnego* jest zbyt daleko idącym rozwiązaniem i w aktualnym stanie, nie przystającym do efektywnościowego modelu funkcjonowania całej formacji. Dzielnicowy ma inicjować właściwe działanie podmiotów powołanych do zapewnienia bezpieczeństwa w poszczególnych obszarach, ułatwiać kontakt pomiędzy tymi podmiotami, a obywatelem, ale nie może wyręczać tych podmiotów w ich działaniach.

W celu zdefiniowania nowego modelu służby dzielnicowych kontynuowane są prace nad projektem nowego zarządzenia regulującego problematykę służby dzielnicowych, w którym zawarto narzędzia z zakresu długookresowego oddziaływania dzielnicowego na rejon jako *Plan działania priorytetowego*. Projektowane narzędzie stanowi wyraźne określenie roli dzielnicowego jako kreatora problematyki bezpieczeństwa w społeczności lokalnej. Zwrócono również uwagę na potrzebę dokonania ponownej analizy rozwiązań w zakresie planowania długookresowego. Ponadto w projekcie wprowadzono zmiany skutkujące odciążeniem dzielnicowych od realizacji zadań takich jak prowadzenie postępowań przygotowawczych i sprawdzających, jak i dalszemu ograniczeniu ulega możliwość pełnienia służby patrolowej.

Podsumowanie

Reasumując stwierdzić należy, iż w kontrolowanym okresie kierownictwo Policji, odpowiadając na identyfikowane potrzeby, przeprowadzało działania m.in. w zakresie zapewnienia dzielnicowym dostępu do nowych kanałów komunikacji oraz zapoczątkowało

prace nad nowym zarządzeniem regulującym służbę dzielnicowych. Niemniej jednak zauważyć należy, iż służba dzielnicowych nie stanowiła priorytetu w działalności organizacji, a wobec diagnozowanych społecznie potrzeb, działania Policji zdecydowanie ukierunkowano na podniesienie poziomu bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Problematyka dzielnicowych stanowi obecnie priorytet kierownictwa Policji, podobnie jak kierownictwa MSWiA, co należy odbierać jako pozytywną przesłankę do wdrożenia wskazanych w *Informacji* NIK rozwiązań w zakresie uspołecznienia służby dzielnicowych, wprowadzenia mechanizmów planowania zadań dla dzielnicowych perspektywie długookresowej oraz zbudowania jednolitego modelu oceny efektywności pracy, który wspierałby strategiczne ramy działania całej Policji.

Z poleceniem

KOMENDANT GŁÓWNY POLICJI
z upoważnienia
ZASTĘPCA
KOMENDANTA GŁÓWNEGO POLICJI
insp. Helena MICHALAK



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KPB.430.023.2015
P/15/043

Warszawa, dnia 13 maja 2016 r.

**Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Komendanta Głównego Policji
do Informacji o wynikach kontroli nr P/15/043 „Wykonywanie zadań przez dzielnicowych”**

Najwyższa Izba Kontroli z satysfakcją przyjęła przedstawione przez Komendanta Głównego Policji stanowisko do Informacji o wynikach kontroli „Wykonywanie zadań przez dzielnicowych”, w którym podzielono kluczowe, zidentyfikowane przez NIK problemy w zakresie organizacji służby dzielnicowych. Z zadowoleniem odnotowano zarówno niektóre zainicjowane dotychczas działania naprawcze (dotyczące m.in.: przyjęcia nowego programu kursu specjalistycznego dla dzielnicowych, weryfikacji należnych mianowań, podniesienia grupy zaszeregowania, wdrożenia mechanizmu awansu poziomego oraz wzrostu zatrudnienia w tej grupie funkcjonariuszy), jak i deklarację, że „Problematyka dzielnicowych stanowi obecnie priorytet Kierownictwa Policji (...)”.

W ocenie NIK, przedstawiona w stanowisku Komendanta argumentacja wskazuje jednak na niepełne zrozumienie wniosków wynikających z niniejszej kontroli. Nie sposób w szczególności zgodzić się z twierdzeniami, że Kierownictwo Policji określiło spójną koncepcję wykorzystania dzielnicowych, a nieprawidłowości w organizacji ich służby wynikały z przejściowych trudności, nie mających charakteru systemowego. W Informacji o wynikach kontroli opisano precyzyjnie sprzeczności w zakresie ram normatywnych służby dzielnicowych oraz utrzymujące się od lat problemy systemowe dotyczące w szczególności: wadliwego nadzoru, braku mechanizmów planowania zadań i weryfikacji ich efektów, a także nierzetelnej polityki kadrowo-finansowej wobec tej grupy funkcjonariuszy. Skutkowały one nadmiernym wykorzystywaniem dzielnicowych do realizacji zadań nie związanych bezpośrednio ze specyfiką ich służby oraz licznymi nieprawidłowościami negatywnie oddziałującymi na jakość działań podejmowanych wobec społeczności lokalnych i przydzielonych rejonów. W stanowisku Komendanta Głównego Policji nie zakwestionowano żadnego ze wskazanych powyżej ustaleń kontroli, natomiast proponowane działania naprawcze (takie jak „mierniki” realizacji zadań dzielnicowych zawarte w „Priorytetach Komendanta Głównego Policji na lata 2016 – 2018” oraz pełne wdrożenie funkcjonalności SESPól) wydają się być nieadekwatne i niewystarczające. Pozwalają one stwierdzić, że dzielnicowi w dalszym ciągu są postrzegani przede wszystkim, jako funkcjonariusze rekompensujący bieżące braki kadrowe w komórkach patrolowo-interwencyjnych, a przypisywana

im, jak sam przyznaje Komendant, wyłącznie na zasadzie „utartej formuły” funkcja gospodarza rejonu, jest realizowana niejako przy okazji, w miarę możliwości czasowych.

Należy także stwierdzić, że niezasadne są podnoszone w stanowisku Komendanta Głównego Policji argumenty dotyczące częściowych braków i niespójności w opracowanej przez NIK Informacji o wynikach kontroli. W przypadku badań sondażowych zakupionych przez Izbę, wskazywano m.in. na brak pytań dotyczących potrzeby kontaktu z dzielnicowym wśród ankietowanych, czy też preferowanej przez nich formy kontaktu z tym funkcjonariuszem. Pytania te, niewątpliwie ważne w przypadku realnie funkcjonującej służby dzielnicowych, wydają się być jednak nietrafne w kontekście podstawowych wniosków wynikających z sondażu, wskazujących na brak podstawowej wiedzy respondentów w zakresie kim jest dzielnicowy i jakie zadania mógłby on na ich rzecz realizować. Jako całkowicie niezasadny należy także uznać zarzut niespójności fragmentu Informacji dotyczącego sytuacji kadrowo-finansowej dzielnicowych. Wskazano w nim na konieczność wyeliminowania krzywdzącej dla policjantów i niezgodnej z przepisami praktyki utrzymywania funkcjonariuszy realizujących zadania dzielnicowych na niższych stanowiskach służbowych w celu generowania oszczędności finansowych. W zamian, zaproponowano ustanowienie formalnej hierarchii stanowisk dzielnicowych, pozwalającej na powiązanie wzrostu uposażenia funkcjonariuszy z ich doświadczeniem zawodowym, zakresem realizowanych zadań i zaangażowaniem w służbie.

Reasumując, zdaniem NIK, należy wskazać, że przedstawione przez Komendanta Głównego Policji stanowisko do Informacji, potwierdza ustalenia niniejszej kontroli oraz sformułowane w jej wyniku wnioski i rekomendacje. Dostrzegając podjęte już pewne działania naprawcze, przedstawiona odpowiedź wskazuje, że Kierownictwo Policji w dalszym ciągu nie ma koncepcji, bądź też m.in. ze względu na uwarunkowania kadrowe i finansowe, nie chce zdefiniować, jakie są faktyczne oczekiwania wobec blisko 8 tysięcznej grupy funkcjonariuszy, określanych jako dzielnicowi. Uwzględniając natomiast, podnoszone w stanowisku „ekonomiczne realia funkcjonowania polskiej Policji”, Informacja o wynikach kontroli została przesłana najważniejszym decydentom w państwie (Prezes Rady Ministrów, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, właściwe komisje sejmowe) z wyraźnym zaznaczeniem, że skoncentrowanie dzielnicowych na profilaktycznych aspektach ich służby wymagałoby odpowiedniego wzmocnienia kadrowego i finansowego Policji. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie skorzystał z możliwości przedstawienia swojego stanowiska odnośnie treści niniejszej Informacji o wynikach kontroli.



