

Krzysztof Krassowski

WYBRANE ELEMENTY INFORMATYZACJI POLSKIEJ POLICJI

Selected elements of informatization of the Polish Police

Wprowadzenie

We współczesnym świecie informacji cyfrowej wykonywanie przez Policję oraz inne uprawnione organy państwa ich podstawowych, określonych ustawowo zadań związanych z najszerzej rozumianymi zapewnianiem bezpieczeństwa publicznego oraz ochroną interesów państwa, a także przeciwdziałaniem oraz zwalczaniem przestępczości, nie byłoby możliwe bez dysponowania przez przywołane instytucje stosowną infrastrukturą teleinformatyczną oraz odpowiednimi narzędziami z zakresu technologii informacyjnych. Umożliwiają one pozyskiwanie, przetwarzanie, przesyłanie oraz wykorzystywanie informacji związanych zarówno z realizacją wszelkich działań o charakterze policyjnym, jak również – co często bywa niesłusznie traktowane w sposób marginalny – z funkcjonowaniem wewnętrznym i zewnętrznym samych instytucji organów ścigania.

Sposób oraz tempo wdrażania technologii informacyjnych w praktykę funkcjonowania Policji jako instytucji – czy jeszcze bardziej ogólnie jej informatyzacja – ma zatem bezpośredni wpływ na realne możliwości tej formacji w zakresie ochrony życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami, ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń, wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych, prowadzenie zbiorów danych zawierających informacje o odciskach linii papilarnych osób oraz o wynikach analizy kwasu deoksyrybonukleinowego (DNA), a także współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi, w tym organami i instytucjami Unii Europejskiej – by wymienić tylko część z podstawowych zadań określonych w art. 1 ustawy o Policji¹.

Przenosząc dyskurs na poziom konkretny, należy uznać, że stopień aktualnej dostępności technologii informacyjnych wpływa zatem istotnie i bezpośrednio na sposób i efektywność prowadzenia wszelkich działań Policji o charakterze kryminalistycznym, realizowanych zarówno w toku klasycznych i rutynowych czynności, takich jak identyfikacja osób zatrzymywanych, oględziny miejsca zdarzenia czy

¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (j.t. Dz.U. 2015.0.355).

przesłuchanie świadka, jak również warunkuje możliwość oraz jakość wykonywania wszelkich rodzajów zadań opartych na urządzeniach i technologiach badań kryminalistycznych realizowanych przez policyjne laboratoria kryminalistyczne. Jest także wyznacznikiem nowoczesności i efektywności policyjnych baz danych – od KSIP poprzez AFIS i GENOM po System Informacji Operacyjnych. Dodatkowo informatyzacja ma zasadnicze znaczenie dla codziennego funkcjonowania i efektywności pracy całych jednostek i pojedynczych funkcjonariuszy Policji, a także wykorzystywania przez tę instytucję interaktywnych kanałów komunikacji oraz wymiany informacji ze światem zewnętrznym (społeczeństwem), co odgrywa niebagatelną rolę, zwłaszcza w prewencji aktualnych zagrożeń szczególnie poważnymi przestępstwami, w tym o charakterze globalnym – takimi jak terroryzm.

Informatyzacja Policji w kontekście informatyzacji administracji publicznej

Policja i jej informatyzacja nie mogą być postrzegane w oddzieleniu od szerszego kontekstu systemowej informatyzacji całej administracji, realizowanej w ramach określonej i planowej polityki państwa. Zgodnie z dyspozycją art. 5 ustawy o Policji jej Komendant Główny jest centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Nie ulega zatem żadnej wątpliwości, że Policja jest organem administracji publicznej, która – wobec braku legalnej definicji tego pojęcia w polskim systemie prawnym² – może być określona jako działalność celowa, praktyczna, konkretna, planowa, bezpośrednia, władcza, regulująca, twórcza, kontrolowana, oparta na prawie, trwała, organizatorska, kierownicza i mająca na celu realizację zadań publicznych³. W świetle wielkości tej instytucji, w której zatrudnienie na 1 stycznia 2015 roku wynosiło niemal 100 000 osób, a jej budżet w bieżącym roku sięga kwoty 8,6 mld złotych⁴, a także znaczenia zadań publicznych realizowanych przez Policję dla właściwego funkcjonowania państwa, wydaje się, że kwestia jej informatyzacji powinna racjonalnie stanowić stosowny element w ramach ogólnej i całościowej informatyzacji administracji publicznej, wyrażanej na gruncie odpowiednich regulacji prawnych, a także różnego rodzaju dokumentów strategicznych o charakterze politycznym.

Kwestia stosowania technologii informacyjnych w administracji państwowej stała się przedmiotem uwagi prawodawcy jeszcze w latach 90. XX wieku, ale traktowana była wówczas w sposób mało spójny, fragmentaryczny. Ocenia się, że

² L. Kaczmarek, *Ewolucja pojęcia administracji publicznej w polskiej doktrynie prawa administracyjnego po II wojnie światowej*, PWSZ IPiA „Studia Lubuskie” 2009, t. V (Prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie), s. 229.

³ P.A. Borowska, A. Brzostek, D. Kościuk, A. Modrzejewski, J. Radwanowicz-Wanczewska, P. Sitniewski, A. Suwałko-Karetko, P.J. Suwaj, R. Suwaj, M. Wenclik, M. Wincenciak (red. P.J. Suwaj), *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008, s. 19.

⁴ Wykorzystano 98 775 etatów z nominalnych 102 309 – dane za: www.policja.pl, dostęp 20 czerwca 2015 r.

przedmiotowa materia stanowiła przykład tzw. resortowego tworzenia prawa, a zatem w poszczególnych aktach zakres regulacji był *de facto* ograniczony do konkretnie wyznaczonych obszarów zastosowania partykularnych technologii, same regulacje zaś były często nie do końca przemyślane⁵. Aktem prawnym o fundamentalnym znaczeniu dla przedmiotowego zagadnienia stała się ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, uchwalona 17 lutego 2015 roku⁶, która dokonała kompleksowej regulacji problematyki informatyzacji administracji publicznej. Ustawa obejmuje swoim zakresem podmioty publiczne, wśród których znajdują się organy administracji rządowej (w tym Policja), organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy, a także jednostki organizacyjne prokuratury. Istotnym elementem regulacji (art. 5 w brzmieniu z 2005 roku) było ustanowienie instytucji Planów Informatyzacji Państwa przyjmowanych w drodze rozporządzeń Rady Ministrów oraz Strategii Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego – w formie uchwały Rady Ministrów. Plany miały określać m.in. organizacyjne i technologiczne instrumenty rozwoju społeczeństwa informacyjnego oparte na przyjmowanej strategii, koordynować realizowane przez więcej niż jeden podmiot publiczny projekty informatyzacji, a także zasady modernizacji oraz łączenia systemów teleinformatycznych wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych. Zawierały one przy tym określenie priorytetów rozwoju systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych oraz systemów teleinformatycznych, których realizacja wypełniać miała cele określone w strategiach, wytyczających główne kierunki, cele i zadania na rzecz budowy społeczeństwa informacyjnego. Jak wykazała praktyka, ostatecznie opracowano trzy takie plany:

- rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na rok 2006⁷;
- rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010⁸;
- projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2011–2015 – który poddany szerokiej krytyce⁹ nie został ostatecznie uchwalony i nie wszedł w życie.

Plany Informatyzacji Państwa zostały zastąpione przyjmowanymi w drodze uchwały Rady Ministrów Zintegrowanymi Programami Informatyzacji Państwa, stanowiącymi programy rozwoju w rozumieniu art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁰. Pierwszy taki program

⁵ G. Sibiga, *Informatyzacja administracji publicznej w Polsce*, „Edukacja Prawnicza” 2011, nr 3(123), s. 1 – www.edukacjaprawnicza.pl, dostęp on line 24 czerwca 2015 r.

⁶ Dz.U. z 2005 r., Nr 64, poz. 565.

⁷ Dz.U. z 2006 r., Nr 147, poz. 1064.

⁸ Dz.U. z 2007 r., Nr 61, poz. 415.

⁹ Szerzej: Opinia Polskiego Towarzystwa Informatycznego na temat projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2011–2015, z dnia 26.08.2011, www.pti.org.pl, dostęp on line 26 czerwca 2015 r.

¹⁰ Dz.U. z 2006 r., Nr 227, poz. 1658.

został opracowany i uchwalony na początku 2014 roku i objął swoim zasięgiem lata 2014–2020¹¹.

Analiza treści ww. planów wskazuje, że dotyczyły one rozwijania infrastruktury teleinformatycznej, z której w większym lub mniejszym stopniu korzystała również w różnych aspektach realizacji swoich zadań Policja – w tym przede wszystkim w ramach zintegrowanej sieci teleinformatycznej administracji publicznej STAP, elektronicznej platformy usług administracji publicznej e-PUAP oraz systemu centralnej ewidencji pojazdów i kierowców CEPIK – stanowiących priorytety Planu 2006. Dodatkowo oprócz kontynuacji wspomnianych priorytetów w planie na lata 2007–2010 przewidywał on nowe zadanie, tj. realizację centralnego węzła polskiego komponentu systemu SIS II oraz VIS. Projekt ten, mający zasadnicze znaczenie dla rozwoju zdolności informacyjnych Policji i innych organów państwa zaangażowanych w zapewnianie bezpieczeństwa publicznego, integrował istniejące już systemy teleinformatyczne, takie jak m.in. Krajowy System Informacyjny Policji, Odprawa SG, Pobyt, Centralna Ewidencja Wydanych i Unieważnionych Paszportów oraz CEPIK. Z kolei zintegrowany program na lata 2014–2020 przewiduje w ramach ustalonych priorytetów do wdrożenia na poziomie centralnym takie leżące w sferze zainteresowania Policji kwestie, jak m.in.:

- rozwijanie sieci bezpieczeństwa i powiadamiania ratunkowego w postaci systemów masowego powiadamiania o zagrożeniach, informowania obywateli w wiadomościach wysyłanych na urządzenia mobilne o konkretnych zagrożeniach i zdarzeniach, w tym o charakterze kryminalnym;
- dalszą rozbudowę sieci teleinformatycznej Policji oraz dziedzinowych systemów teleinformatycznych, ze szczególnym uwzględnieniem wymiany informacji i współdziałania służb bezpieczeństwa publicznego i ratownictwa;
- rozbudowę systemu powiadamiania ratunkowego; dzięki temu obywatel dodzwoni się do profesjonalnego operatora numeru alarmowego (112), który będzie w stanie obsłużyć zgłoszenie z każdej części kraju, korzystając z systemu teleinformatycznego wyposażonego w niezbędne nowoczesne narzędzia monitorowania i wymiany informacji;
- budowę ogólnopolskiego cyfrowego systemu łączności radiowej dla służb bezpieczeństwa publicznego (w oparciu o standard TETRA);
- system lokalizacji w terenie osób dokonujących zgłoszeń za pomocą urządzeń mobilnych¹².

Oprócz przedstawionych powyżej regulacji prawnych dotyczących informatyzacji całej administracji publicznej, w tym i organów ścigania, wypada wspomnieć o wydanych na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat dokumentach o charakterze politycznym, będących wyrazem strategii państwa w zakresie budowy społeczeństwa informacyjnego. Za ich genezę można uznać uchwałę Sejmu RP w sprawie budowania

¹¹ Uchwała nr 1/2014 Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2014 r.

¹² *Zintegrowany Program Informatyzacji Państwa*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, listopad 2013, s. 38–39.

podstaw społeczeństwa informacyjnego z 2000 roku¹³, skonkretyzowaną następnie dokumentami rządowymi, w tym przede wszystkim wzorowanym na unijnej inicjatywie eEuropa planie działania na lata 2001–2006 pod nazwą ePolska¹⁴. Dokument ten, wydany przez Ministerstwo Gospodarki, za absolutny priorytet uznawał budowę i rozwój infrastruktury teletransmisyjnej, dostrzegając również specyficzne potrzeby rozwijania teleinformatyki policyjnej. Wyrażało się to w sprecyzowanych planach dążenia do poprawy bezpieczeństwa państwa poprzez:

- organizowanie wsparcia z wykorzystaniem technologii informacyjnych i komunikacyjnych dla służb Policji,
- wzmocnienie mechanizmów współpracy z Unią Europejską w walce z przestępczością zorganizowaną,
- zwiększenie skuteczności działań operacyjno-rozpoznawczych i prewencyjnych przez wprowadzenie do policyjnej praktyki powszechnego i pełnego dostępu do potrzebnych informacji,
- zwiększenie skuteczności kierowania siłami policyjnymi odpowiedzialnymi za porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli w dużych aglomeracjach miejskich,
- stworzenie sieci oraz systemów umożliwiających współdziałanie służb i instytucji (pogotowia ratunkowego, służb ratownictwa technicznego)¹⁵.

Kolejny dokument pod nazwą ePolska 2004, nadal uznając budowę sieci teleinformatycznej za główny priorytet, dostrzegał też kwestie związane z rozbudowywaniem policyjnego systemu KSIP, infrastruktury teleinformatycznej oraz Zintegrowanego Systemu Ewidencji Straży Granicznej, a także systemu CEPIK¹⁶. Opracowany w 2005 roku dokument strategiczny znany jako iPolska¹⁷, zawierający strategię na lata 2005–2013, koncentrował się już raczej na kwestiach zapewnienia dostępności usług e-administracji, w tym możliwości dokonywania różnego rodzaju zgłoszeń na Policję w ramach rozwijanej platformy e-PUAP. Podobne treści, koncentrujące się w zasadzie całkowicie wokół e-usług, zawierał przedstawiony po zmianie rządu w 2007 roku nowy dokument strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013¹⁸. Trend ten jest ugruntowany przez najnowszy dokument

¹³ „Monitor Polski” 2000, nr 22, poz. 448.

¹⁴ A. Ogonowska, *Polska polityka rozwoju społeczeństwa informacyjnego w latach 2000–2012*, „Studia Europejskie” 2013, nr 2, s. 96–97.

¹⁵ *ePolska. Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001–2006*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2001, s. 48–49, kbn.icm.edu.pl, dostęp 19 czerwca 2015 r.

¹⁶ *Strategia Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004–2006*, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, Warszawa 2003, s. 44–45, www.epractice.eu, dostęp 19 czerwca 2015 r.

¹⁷ *Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020*, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, Warszawa 2005, archiwum-ukie.polskawue.gov.pl, dostęp 19 czerwca 2015 r.

¹⁸ *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2008, www.umwd.dolnyslask.pl, dostęp

strategiczny zawierający wizję cyfrowego rozwoju kraju (Polska Cyfrowa), w tym usług e-administracji na lata 2013–2030¹⁹.

Warto także odnotować regulację o charakterze specyficznym, odnoszącą się wyłącznie do modernizacji służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne, a także ochronę życia i mienia, w której znaleźć można dyspozycje wpływające bezpośrednio na tempo informatyzacji m.in. polskiej Policji. Jest nią ustawowy program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007–2009²⁰, przedłużony w 2009 roku stosowną nowelizacją ustawy do roku 2011²¹. Program ten miał na celu stworzenie warunków do pełnej realizacji przez formacje ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego zadań ustawowych oraz istotną poprawę skuteczności działania tych formacji, warunkującą zapewnienie bezpieczeństwa państwa oraz obywateli. W jego ramach realizowane były przedsięwzięcia związane m.in. z zakupem, wymianą oraz modernizacją sprzętu oraz systemów teleinformatycznych Policji. Ustawa zapewniała przy tym środki z budżetu państwa na realizację priorytetowych zadań modernizacyjnych. W odniesieniu do sfery teleinformatyki w samej Policji alokowane środki sięgały kwoty 860 milionów złotych (w wersji programu na lata 2007–2011). Niestety ogólnoeuropejski kryzys gospodarczy z roku 2009 spowodował częściowe załamanie się planów wydatków budżetowych i realizacji zamierzeń modernizacyjnych. Mimo to w swojej informacji o wynikach kontroli realizacji programu modernizacji Policji Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła realizację przedmiotowego programu, bez względu na stwierdzone w Komendzie Głównej Policji istotne nieprawidłowości, mające wpływ na kontrolowaną działalność²². Z powodu zmieniających się na niekorzyść warunków otoczenia gospodarczego, mimo podejmowanej inicjatywy w tym zakresie, program modernizacyjny nie był ostatecznie kontynuowany w postaci odrębnej regulacji ustawowej.

Wybrane programy informatyzacji polskiej Policji

Informatyzacja Policji to zagadnienie niezwykle kompleksowe, proces dokonujący się w ramach wielu składających się na całość działań oraz projektów fragmentarycznych, adresujących poszczególne potrzeby motywowane nierzadko bardziej celami doraźnymi niż długofalowymi planami czy strategiami. Wydaje się jednak, że na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat w Policji realizowanych było kilka projektów w szeroko rozumianej sferze informatyzacji, które miały szczególne znaczenie

19 czerwca 2015 r.

¹⁹ *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013, [www,mac.gov.pl](http://www.mac.gov.pl), dostęp 19 czerwca 2015 r.
²⁰ Dz.U. z 2007 r., Nr 35, poz. 213.

²¹ Dz.U. z 2009 r., Nr 144, poz. 1174.

²² *Informacja o wynikach kontroli realizacji Programu modernizacji Policji ustanowionego ustawą z dnia 12 stycznia 2007 r.*, Departament Obrony Krajowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli, dokument KOB-4101-03-00/2010, Warszawa 2011, nik.gov.pl, dostęp 24 czerwca 2015 r.

dla jej potencjału informacyjnego, efektywności wspierania procesu wykrywczego i prowadzenia czynności o charakterze kryminalistycznym, a także dla zewnętrznego postrzegania Policji oraz jakości jej – tak pożądanej – współpracy ze społeczeństwem. Należą do nich:

1. Sukces budowy i rozwoju infrastruktury teletransmisyjnej Policji (sieci POLWAN i OST 112)

Własna sieć teletransmisyjna, obejmująca terytorium całego kraju i łącząca ze sobą rozproszone jednostki Policji, jest niewątpliwym elementem jej systemu informatycznego. W dużym uproszczeniu stanowi ona podstawę bezpiecznej wymiany wszelkich informacji oraz dostępu do utrzymywanych centralnie zasobów informacyjnych (w tym baz danych takich jak AFIS czy GENOM) przez uprawnionych funkcjonariuszy. Jest ona zatem fundamentem umożliwiającym bezcenne wsparcie informacyjne w czasie rzeczywistym w zakresie procesu wykrywczego, a także wszelkich czynności o charakterze administracyjnym, realizowanych przez Policję.

Budowa sieci teletransmisyjnej stanowiła zatem priorytet u zarania informatyzacji Policji jeszcze w latach 90. XX wieku. Pierwszą siecią tego typu był budowany w latach 1997–2003 POLWAN, oparty na węzłach zlokalizowanych w komendach wojewódzkich Policji. Sieć ta zapewniała sprawną komunikację na poziomie stosowanych wówczas technologii i w kolejnych latach była rozbudowywana oraz doposażana, tak aby sprostać ewoluującym potrzebom informacyjnym Policji²³. Warto przy tym podkreślić, że rozbudowa sieci POLWAN w latach 2004–2006 była realizowana w zasadzie ze środków Unii Europejskiej, w ramach programów Funduszu Schengen. Fundusz ten został przeznaczony dla nowych członków Unii, w tym Polski, w celu sfinansowania działań na nowych granicach zewnętrznych Unii Europejskiej. Przed przystąpieniem do układu Schengen infrastruktura teletransmisyjna niezbędna do przesyłania danych oraz policyjne systemy informatyczne musiały uzyskać odpowiednią wydajność, dostępność, a także spełnić warunki bezpieczeństwa zgodnie z wymogami Konwencji wykonawczej Schengen i zaleceniami Komisji Europejskiej. Spełnienie tych wymagań, w tym dostępności systemu SIS dla podstawowych jednostek Policji²⁴, stanowiło znakomite uzasadnienie dla wykorzystania funduszy europejskich do modernizacji starzejącej się sieci POLWAN.

Konieczność zasadniczej wymiany technologii sieci teletransmisyjnej Policji w połączeniu z europejskim wymogiem budowy systemu informatycznego do przyjmowania i obsługi numeru alarmowego 112 stały się podstawą koncepcji zintegrowanej sieci OST 112, zaspokajającej rosnące zapotrzebowanie transmisyjne Policji, jak też zapewniającej współdziałanie służb ratunkowych. Z inicjatywą w tej sprawie wystąpił Komendant Główny Policji, projekt zaś został umieszczony na liście 7 osi

²³ *Plany informatyzacji Komendy Głównej Policji*, „Computerworld” 2004, nr 1, www.computerworld.pl, dostęp 23 czerwca 2015 r.

²⁴ Fundusz Schengen, www.policja.pl, dostęp 23 czerwca 2015 r.

Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka²⁵ – z ostatecznym finansowaniem na poziomie 160 mln złotych, z czego aż 85% stanowiły środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Celem projektu OST 112 było poprawa bezpieczeństwa obywateli dzięki usprawnieniu komunikacji służb ratownictwa oraz porządku publicznego przez wdrożenie zintegrowanej platformy komunikacyjnej dla Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego wykonanej w technologii IP/MPLS. Użytkownikami działającej aktualnie sieci OST 112 są jednostki organizacyjne Policji, Państwowej Straży Pożarnej i jednostki administracji rządowej korzystające z sieci łączności głosowej resortu, zbudowanej w ramach projektu. Bezpośrednim użytkownikami sieci są także operatorzy numeru alarmowego 112, dyspozytorzy i koordynatorzy służb porządku publicznego i ratownictwa umiejscowieni w centrach powiadamiania ratunkowego. Sieć umożliwia poprawę bezpieczeństwa obywateli i cudzoziemców przez zapewnienie szybkiego i skutecznego dostępu do służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy, umocnienie wizerunku służb porządku publicznego i ratownictwa, jako nowoczesnej i sprawnie zarządzanej formacji wykorzystującej nowoczesne technologie teleinformatyczne, a także poprawę warunków pracy funkcjonariuszy i pracowników służb porządku publicznego i ratownictwa, dzięki zapewnieniu usług umożliwiających im szybki dostęp do informacji. Operatorem sieci OST 112, do której przeniesiono wszystkie usługi sieci POLWAN, odpowiedzialnym także za jej utrzymanie i dalszą rozbudowę, jest Policja²⁶. Warto przy tym podkreślić, że budowa sieci teletransmisyjnej polskiej Policji, wieloletnie przedsięwzięcie o ogromnej organizacyjnej oraz finansowej, uznawana jest – również w odczuciu społecznym i medialnym – za przykład sukcesu w informatyzacji administracji publicznej, uzupełnione dodatkowo inteligentnym i efektywnym podejściem do wykorzystywania dostępnych inwestycyjnych środków unijnych²⁷.

2. Udane wdrożenie Systemu Wspomagania Dowodzenia Policji (SWD)

Zgodnie z dyspozycją art. 20e ustawy o Policji System Wspomagania Dowodzenia Policji stanowi system teleinformatyczny wspierający wykonywanie zadań ustawowych przez jednostki organizacyjne Policji, jak również przyjmowanie zgłoszeń alarmowych z centrów powiadamiania ratunkowego; utrzymanie, rozbudowę oraz modyfikację SWD Policji zapewnia Komendant Główny Policji.

Historia Systemu Wspomagania Dowodzenia w polskiej Policji sięga 2000 roku, kiedy to w KMP w Szczecinie, Krakowie, Łodzi oraz w Komendzie Stołecznej Policji wdrożono pierwsze pilotażowe, budowane niezależnie od siebie instalacje tego typu. Z czasem opracowano założenia SWD dla całego kraju, co pozwoliło

²⁵ P. Fergiński, P. Hofman, K. Jarosławska, K. Kołodziński, M. Kozera, K. Pawłowski, D. Zarkzewski, *OST 112. Ogólnopolska sieć teleinformatyczna na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112*, Centrum Projektów Informatycznych 2012, s. 10.

²⁶ *Projekt OST 112*, Centrum Projektów Informatycznych, www.cpi.gov.pl, dostęp 23 czerwca 2015 r.

²⁷ *OST 112: sieć dla całej administracji*, www.ratownik-med.pl, 25.05.2012, dostęp 23 czerwca 2015 r.

na uruchomienie w 2007 r. postępowania zakupowego na budowę nowego systemu informatycznego wspierającego pracę służb dyżurnych. W tym czasie Polska została zobowiązana do uruchomienia jednolitego Systemu Informatycznego powiadamiania Ratunkowego (SIPR), który miał obsługiwać zgłoszenia z numeru alarmowego 112. Aby zapewnić szybką i niezawodną wymianę danych, w ramach SIPR zbudowano sieć teleinformatyczną OST 112. Systemy informatyczne służb ratowniczych (w tym SWD Policji) mają się komunikować z SIPR za pomocą jednolitego interfejsu – w związku z czym podjęto decyzję o centralizacji SWD²⁸. System ten został stworzony do ujednoczenia algorytmów postępowania, dokumentacji, analizy i raportowania działań podejmowanych we wszystkich jednostkach Policji w Polsce. SWD ma na celu kompletną, w znacznej części elektroniczną obsługę zdarzeń od momentu przyjęcia informacji o zdarzeniu, poprzez jego obsługę, do procesu analizowania danych, sporządzania opracowań statystycznych i raportowania. Głównym zadaniem systemu jest dostarczenie funkcjonariuszom jednolitej informacji, która zapewni standaryzację pracy i usprawni proces podejmowania decyzji związanych z obsługą zdarzeń²⁹. Jego główne funkcjonalności to:

- przyjmowanie, rejestracja, obsługa zgłoszeń i zdarzeń,
- zarządzanie działaniami oraz personelem i zasobami interwencyjnymi Policji,
- zarządzanie informacją: sprawdzenia w Krajowym Systemie Informacyjnym Policji (KSIP) przez System Poszukiwawczy Policji (SPP), komunikaty,
- wizualizacja działań i wykorzystanie Uniwersalnego Modułu Mapowego (UMM) do obsługi realizowanych procesów,
- wykorzystanie Terminali Mobilnych (TM) do współpracy z SWD,
- system analityczny, raportowanie i statystyka,
- współpraca z systemem teleinformatycznym centrów powiadamiania ratunkowego i Państwową Strażą Pożarną (PSP)³⁰.

System Wspomagania Dowodzenia, finansowany w niewielkiej części z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, wdrażano w trzech etapach od 2011 do 2013 roku – początkowo pilotażowo w KGP i wybranych KWP oraz KMP, ostatecznie rozwijając go w pełni na terenie całego kraju od 1 stycznia 2013 roku – z jednoczesną obsługą około 3500 funkcjonariuszy służby dyżurnej. Po przeprowadzonej kontroli tego przedsięwzięcia Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, planowanie i realizację projektu dotyczącego budowy Systemu Wspomagania Dowodzenia Policji. Wyniki kontroli wykazały, że od 1 stycznia 2013 roku system SWD został produkcyjnie wdrożony i jest wykorzystywany w praktyce w jednostkach organizacyjnych Policji na terenie całego kraju. Wskazane przez NIK

²⁸ T. Noszczyński, *System Wspomagania Dowodzenia. Element większej całości*, „Policja 997” 2013, nr 10(103), s. 28.

²⁹ K. Olejnik, M. Maciejewski, *Dyżurny jednostki organizacyjnej Policji*, Szkoła Policji w Słupsku, Słupsk 2015, s. 33.

³⁰ S. Makowski, *System Wspomagania Dowodzenia w Policji*, „Kwartalnik Policyjny” 2014, nr 1(27), s. 40.

nieprawidłowości dotyczyły m.in. braku należytego przygotowania KGP do realizacji przedsięwzięcia oraz wykorzystania dofinansowania ze środków UE przyznanego na rozbudowę SWD. W ocenie NIK nierzetelna i nieskuteczna była również współpraca w tym zakresie między KGP a CPI. NIK oceniła pozytywnie działania Komendanta Głównego Policji oraz komendantów terenowych jednostek organizacyjnych Policji w zakresie planowania i realizacji projektu SWD³¹. System ten należy zatem uznać za przykład udanej mimo wszystkich zastrzeżeń implementacji narzędzia informatycznego stanowiącego istotne wsparcie m.in. w ogólnej prewencji oraz w realizacji czynności kryminalistycznych przez funkcjonariuszy Policji bezpośrednio na miejscach zdarzeń.

3. Porażka projektu e-posterunek

Projekt e-posterunku został wymieniony (oprócz SWD) w Planie Przedsięwzięć Komendy Głównej Policji zawierającym priorytety Policji na lata 2010–2012. Oba projekty uznano za sztandarowe przedsięwzięcia Policji, realizowane w ramach jej informatyzacji i usprawnienia pracy funkcjonariuszy. E-posterunek miał przy tym wpłynąć na lepsze postrzeganie Policji przez opinię publiczną, promując jej nowoczesny elektroniczny wizerunek.

Projekt ten to w uproszczeniu aplikacja, która miała uprościć procedury związane z opisywaniem i dokumentowaniem czynności wykonywanych przez funkcjonariuszy służby dochodzeniowo-śledczej i ruchu drogowego prowadzących postępowania przygotowawcze oraz obsługujących zdarzenia drogowe. W jej ramach miały być generowane protokoły, zaświadczenia, postanowienia i inne druki, które dotychczas policjanci wypełniali oddzielnie, wpisując wielokrotnie te same informacje³². Aplikacja miała więc zmniejszyć istotnie biurokrację przez wyeliminowanie ręcznego wpisywania tych samych danych do różnych druków procesowych, co miało odciążać funkcjonariuszy i przyspieszyć obsługę petentów na miejscach zaistniałych zdarzeń. W założeniach e-posterunku przewidziano jego współpracę z KSIP i innymi centralnymi bazami danych Policji. Przedsięwzięcie to było realizowane w latach 2007–2014 i wywodziło się z wypracowanej jeszcze w 2006 roku w Policji koncepcji Elektronicznego Modułu Procesowego, przejętego w 2008 roku do dalszej rozbudowy oraz realizacji przez Centrum Projektów Informatycznych pod zmienioną nazwą e-posterunek, z przewidywanym terminem uruchomienia w czerwcu 2011 roku. Ostatecznie e-posterunek, pomimo wydatkowania w ramach projektu kwoty ponad 19 milionów złotych, nigdy nie został wdrożony produkcyjnie w Policji, a z dniem 1 marca 2014 roku Komendant Główny Policji podjął ostateczną decyzję o zaprzestaniu jego realizacji³³. W powszechnej opinii projekt ten stał się flagowym przykładem, jak nie

³¹ Informacja o wynikach kontroli: Planowanie i realizacja wybranych projektów teleinformatycznych mających na celu usprawnienie funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, Najwyższa Izba Kontroli 2012, Dokument: KPB-4101-05-00/2012, s. 9.

³² *Rewolucja technologiczna w policji? Laptopy zamiast notesów*, www.tech.wp.pl, 23.07.2010, dostęp 23 czerwca 2015 r.

³³ *E-posterunek – korupcyjny thriller*, www.mediologia.pl, 29.04.2014, dostęp 22 czerwca 2015 r.

należy wdrażać przedsięwzięć informatycznych, będąc dodatkowo obciążonym jedną z najbardziej medialnych afer o charakterze korupcyjnym – dotyczącą postępowań przetargowych w ramach e-posterunku. Sformułowany w tej sprawie w 2012 roku akt oskarżenia, sporządzony po przeprowadzenia śledztwa zainicjowanego doniesieniem ministra SWiA z 2009 roku, objął m.in. funkcjonariusza publicznego – byłego dyrektora Biura Łączności i Informatyki KGP³⁴. Realizacja e-posterunku była także przedmiotem kontroli NIK, która oceniła negatywnie planowanie i realizację projektu oraz stan wdrożenia tego narzędzia teleinformatycznego w jednostkach organizacyjnych Policji. Sformułowane zarzuty dotyczyły prowadzenia nierzetelnie i niezgodnie z prawem prac planistycznych mających na celu określenie wymagań dla tego narzędzia teleinformatycznego oraz warunków jego wdrożenia do praktyki policyjnej, niedotrzymania terminu uruchomienia produkcyjnego aplikacji w Policji, a także niegospodarności w postaci nieuruchomienia i niedostępności znacznej części zakupionych funkcjonalności tej aplikacji zarówno policjantom, jak i obywatelom. NIK oceniła także negatywnie zabezpieczenie danych osobowych przetwarzanych w e-posterunku, wskazując, że eksploatacja tego systemu była prowadzona nielegalnie, tj. z naruszeniem przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, co stworzyło zagrożenie dla integralności i poufności danych osobowych obywateli oraz funkcjonariuszy³⁵.

Opisany projekt jest niewątpliwie największą dotychczas porażką w ramach informatyzacji Policji, tym dotkliwszą, że oprócz praktyki prowadzenia czynności dowodowych dotyczącą również sfery bezpośredniego kontaktu Policji ze społeczeństwem. Jak się wydaje, bardzo sensowna w założeniach aplikacja, na skutek popełnienia wszelkich możliwych błędów w zarządzaniu projektem, a także działalności noszącej znamiona przestępstwa, stała się fatalnym przykładem niekompetencji oraz braku poszanowania prawa wewnątrz struktur samej Policji.

Podsumowanie – aktualne trendy rozwoju policyjnej infrastruktury informacyjnej

Technologie oraz narzędzia informacyjne są w nowoczesnym świecie elementem warunkującym skuteczne zwalczanie przestępczości oraz realizację innych ustawowych celów nałożonych na Policję. Dlatego też informatyzacja Policji powinna być postrzegana systemowo jako kluczowe zadanie, wpływające m.in. na możliwości i praktykę realizacji wielu czynności kryminalistycznych w ramach działań o charakterze operacyjnym oraz procesowym. Biorąc pod uwagę skalę instytucji takiej jak Policja – zarówno w wymiarze terenu działania, jak też zasobów ludzkich – należy zdawać sobie sprawę z kompleksowości i stopnia trudności wdrażania projektów jej informatyzacji, a także istnienia różnego rodzaju zagrożeń o charakterze zarówno organizacyjnym, jak i związanych z kwestiami nadzoru oraz realnego zagrożeniem zjawiskami niepożądanymi zachowań, w tym korupcji.

³⁴ *Policja wycofuje się z programu e-posterunek*, „Rzeczpospolita”, 1 marca 2014 r., www.rp.pl, dostęp 23 czerwca 2015 r.

³⁵ Informacja o wynikach kontroli: Planowanie i realizacja wybranych projektów..., op. cit., s. 8.

Spoglądając w przyszłość, warto przedstawić w podsumowaniu trendy związane z potrzebami organów ścigania w zakresie narzędzi oraz technologii informacyjnych w krajach Unii Europejskiej – wyznaczające w istocie aktualne kierunki informatyzacji instytucji takich jak polska Policja. Należą do nich:

- integracja systemów informacji wywiadowczych,
- wdrażanie systemów komunikacji mobilnej,
- wykorzystywanie systemów obserwacji wizyjnej,
- zastosowania cyfrowych systemów biometrycznych,
- wyzwania w zakresie wykorzystywania mediów społecznościowych³⁶.

Streszczenie

Artykuł przedstawia wybrane elementy procesu informatyzacji polskiej Policji, mającej fundamentalne znaczenie – w kontekście pozyskiwania, przetwarzania oraz wykorzystywania informacji – dla skuteczności procesu wykrywczego oraz przeciwdziałania przestępczości w ogóle, a także dla konkretnych prowadzonych przez Policję czynności o charakterze operacyjnym oraz procesowym. Wskazane są podstawy prawne oraz programy informatyzacji organów ścigania w powiązaniu z szerszym zagadnieniem informatyzacji administracji publicznej, a także ewolucja systemowego podejścia do informatyzacji kraju i wynikające stąd konsekwencje w sferze zainteresowania organów ścigania. Istotną częścią publikacji są analiza kluczowych dla aktualnych możliwości informacyjnych Policji programów informatyzacji przedstawiająca zarówno uzyskane sukcesy, jak i odniesione porażki, a także wskazanie aktualnych trendów rozwojowych w zakresie technologii i narzędzi informacyjnych w kontekście działania Policji w krajach Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: Policja, informatyzacja administracji, proces wykrywczy, narzędzia informatyczne, policyjne systemy IT

Summary

The paper presents selected elements of the informatization process of the Polish Police, having fundamental importance – in the context of data collection, evaluation and utilization – for effectiveness of investigative process and crime prevention in general, as well as for specific policing actions undertaken by the Police. An overview of legal basis and informatization programs of law enforcement institutions is presented in connection with even more general issue of informatization of public administration, together with considerations of evolution of general approach to informatization of the State and consequences arising and impacting law enforcement. An important part of the paper is analysis of the key informatization programmes constituting basis for information capabilities of the Police, presenting both successes and failures, and also consideration of the future trends of development of information tools and technologies in the context of Police activities in the EU Member States.

Keywords: Police, informatization of administration, investigative process, IT tools, police IT systems

³⁶ S. Denef (red.), *ICT Trends in European Policing COMPOSITE Draft of Deliverable D4.1*, 1.03.2011, www.composite-project.eu, dostęp 20 czerwca 2015 r.