

Závěrečná zpráva projektu

***Zavádění prvků community policing
do praxe Policie České republiky***

červenec 2003 – únor 2007

Otevřená společnost, o.p.s.

zpracoval: Michal Tošovský

tel: +420 602 306 123

email: michal.tosovsky@osops.cz



Úvod

Myšlenka na realizaci projektu Otevřené společnosti, o.p.s. „Zavádění prvků community policing do Praxe Policie České republiky“ se zrodila na počátku roku 2003; první verzi projektu, včetně plánovaného rozpočtu, připravil a prosadil Czeslaw Walek. Od července 2003 se stal vedoucím projektu Marek Veselý, jeho asistentem Michal Tošovský. Od září 2005 až do ukončení projektu byl jeho vedoucím Michal Tošovský, Marek Veselý se na období mezi prosincem 2005 a zářím 2006 přesunul na pozici asistenta.

Projekt byl původně plánován na 24 měsíců od července 2003 do června 2005; po zvážení původního záměru byl po obsahové stránce přepracován, což se následně projevilo i ve značných finančních úsporách, které umožnily projekt dvakrát prodloužit, nejprve do září 2006 a následně ještě o pět měsíců do února 2007.

Toto prodloužení bylo umožněno především díky tomu, že plánované zahraniční aktivity projektu byly – vzhledem k níže uvedenému – omezeny na minimum a pokud se nějaké uskutečnily, byly hrazeny z externích zdrojů (CEPOL, Royal Canadian Mounted Police, TAIEX, Open Society Justice Initiative). Většina ušetřených financí byla využita na expertní a organizační práci pracovníků projektu.

Gestorem projektu se na Ministerstvu vnitra ČR stal Odbor prevence kriminality, spoluges-tory Odbor bezpečnostní politiky a Odbor vzdělávání a správy policejního školství.



Projektový záměr

„Záměrem projektu je umožnit pilotní testování efektivity community policing při řešení problémů veřejného pořádku a bezpečnosti na místní úrovni a jejich následné zavedení do vzdělávání a výkonu v P ČR.“

Velice krátce po zahájení projektu se ukázalo, že pokud chceme být úspěšní při prosazování community policing v Policii České republiky, musíme hledat spíše jeho „českou verzi“ než nejlépe přijatelný zahraniční model. Pod tímto pojmem totiž každý policejní sbor zahrnuje trochu jiné postupy. Jejich základem je ale vždy totéž – otevřenost a schopnost reakce vůči požadavkům a potřebám veřejnosti, vnímání kriminality jako skutečně společenského problému, který musí být i „společensky“ řešen, důraz na prevenci kriminality, důraz na dobré vazby v místních společenstvích. Původní projektový záměr – navrhnout model community policing, otestovat jej v praxi a poté zahrnout jako kurz do základní odborné přípravy policistů – se v tomto světle ukázal jako irelevantní; mnohem více totiž jde o změnu postojů, myšlení, přístupů k práci a očekávání od ní. Rozhodli jsme se proto **věnovat se v první řadě odstraňování systémových a psychologických zábran, které znemožňují policistům na základní úrovni pracovat v duchu community policing.**

Tento náš závěr podpořil i fakt, že policisté – poté, co jsme jim naší představu takové práce představili – se jí nebránili a naopak dodávali, že to, co popisujeme, se v mnohém podobá policejní práci, jíž si mnozí služebně starší ještě dobře pamatují – práci územního inspektora, tzv. **obchůzkové službě**¹ ve svěřeném okrsku. Jako ústřední bod české verze community policing jsme proto definovali její renesanci. Podle našich zjištění v době, kdy jsme začali propagovat obchůzkovou službu, bylo běžné, že policista trávil obchůzkou pouze pětinu pracovního času (navíc obchůzkou byla obvykle vnímána kontrola dopravy, nezřídká mimo svěřený okrsek); v nejnovějších vyjádřeních představitelů PČR znovuobjevili význam obchůzkové služby a připravují nový předpis, který předpokládá „plánování služby policistům tak, aby minimálně z padesáti procent vykonávali službu v přiděleném okrsku“².

¹Obchůzková služba je součástí platného předpisu pro práci základních útvarů Policie ČR (Závazný pokyn policejního prezidenta č.120/2002, čl.5), jen její význam pod důrazem na vyšetřování trestných činů a odhalování přestupků (zejména v dopravě) postupně ustoupil do pozadí – neumožňuje totiž administrativně zhodnotit každý policistův úkon.

²Vyjádření plk. Ing. Čestmíra Pastyříka, ředitele Služby pořádkové policie z 14.března 2007; citováno podle www.mvcr.cz.

Cíle projektu – principy community policing

1. „Zajistit širší povědomí o pojmu community policing a jeho obsahu mezi příslušníky Policie České republiky na všech úrovních sboru, v dalších institucích, u představitelů samospráv a odborné veřejnosti.“
2. „Seznámit policisty s obecnými principy, umožnit jim setkání se zahraničními kolegy a získat informace o aktivitách, které jsou v tomto směru vyvíjeny v jiných místech ČR.“

Obecná úroveň povědomí o tom, co je community policing, byla v době zahájení práce na projektu velmi nízká. Odbor prevence kriminality MVČR sice měl svůj grantový program Partnerství, jehož hlavním cílem bylo svést při definování bezpečnostních problémů ve městech k jednomu stolu představitele samospráv a PČR; program však neřešil možnosti a míru zapojení policie, a tak její role zůstávala spíše formální. Byť lze nalézt i mnohé příklady hlubší spolupráce, policie obvykle figurovala v roli toho, kdo z bezpečnostního hlediska odůvodní investiční záměr města (nejčastěji se jednalo o Městské dohlížecí kamerové systémy (MKDS) nebo o dětská a dopravní hřiště).

Community policing jako referenční rámec pro každodenní činnost základních útvarů Policie České republiky definoval až projekt Otevřené společnosti, o.p.s. – v jeho pojetí hraje poli-



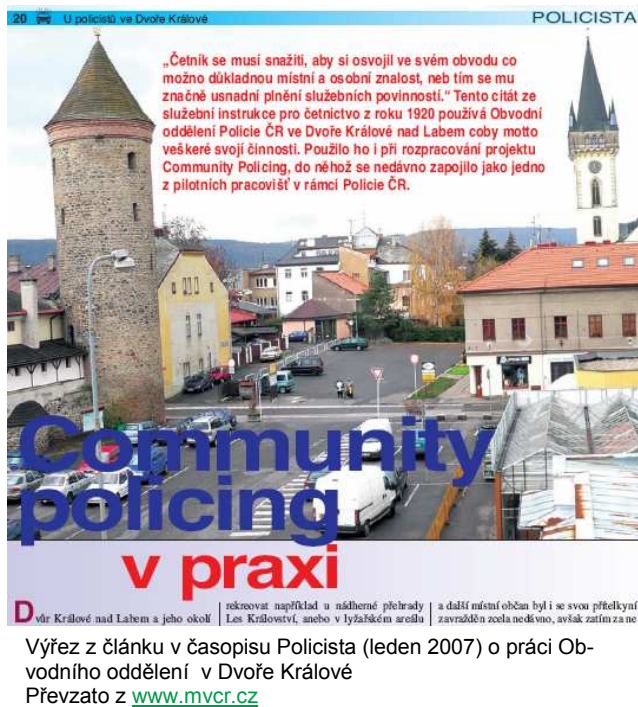
cista o mnoho aktivnější roli, než doposud. Administrace zjištěné kriminality v tomto pojetí není cílem, ale prostředkem, skrze nějž policista získává informace, potřebné k tomu, aby zamezil jejímu opakování. K tomu využívá všech dostupných zdrojů, včetně těch, které stojí mimo běžnou náplň policejní práce – zapojuje partnery vně policejního sboru a jejich specifické možnosti přispět k řešení problému.

Toto pojetí community policing jsme propagovali v několika variantách letáků, které jsme distribuovali na nejrůznějších akcích, týkajících se community policing (za nejvýznamnější z nich jmenujme konferenci Stav zavádění community policing v ČR v listopadu 2004, kterou jsme spolupřáteli). K propagaci našeho pojetí také velmi významnou měrou přispěly články Mgr. Michaly Vesele z Odboru prevence kriminality MVČR, napsané na základě těchto letáků a spolupráce s námi, publikované v resortních časopisech Policista a Veřejná správa. Na podzim roku 2006 MVČR vydalo vlastní leták s názvem „Společná cesta k bezpečí“³, který shrnuje základní principy commu-

³Leták je ke stažení na webových stránkách programu www.pro-police.cz.

nity policing, na jehož redakci jsme se rovněž podíleli. Leták je postupně distribuován ke všem policistům na základních útvarech PČR. Dalším materiálem, který stojí za zmínku, je text „Community policing v Bezpečném městě“⁴, napsaný pro potřeby v ČR zatím nejkomplexnějšího lokálního projektu zaměřeného na community policing – projektu „Bezpečné město“ v Mariánských Lázních.

Naší představu o community policing v českém prostředí jsme prezentovali na policejních i ministerských seminářích o community policing, na kurzech pro vedoucí Obvodních odděle-



ní PČR na Střední policejní škole v Brně a při dalších příležitostech. Postupně jsme však zjišťovali, že policistům přestáváme mít co říci – ne proto, že bychom se vyčerpali, ale proto, že ti, kdo se v PČR tomuto tématu věnují, vzali naše pojetí za své a prezentovali svou práci v námi propagovaných termínech. Policisté postupně ve svých prezentacích začali používat motto, které jsme vepsali do záhlaví našich letáků⁵, do vlastních materiálů o community policing převzali věty či celé odstavce z našich textů a logo projektu začali využívat jako symbol jejich nového přístupu k práci.

Krátce – **určili jsme mantinely, v nichž policisté o community policing přemýšlí, jazyk, kterým o community policing hovoří i symboly, jimiž své úsilí o změnu vlastní práce zaštítují.** Tuto skutečnost dokládá i stručný průzkum českých internetových stránek o community policing, který potvrzuje naprosto zásadní úlohu projektu Otevřené společnosti, o.p.s. při definování community policing v ČR (více v Příloze 1 této zprávy).

O další bod zde diskutovaných cílů – tj. šíření dobrých zkušeností – se v mnohém postarala sama Policie ČR. Policejní prezidium společně s Odborem personálním MVČR totiž v období září 2005 až září 2006 realizovalo vlastní projekt „Podpora posílení prevence a metody Community policing v práci Policie České republiky“, v jehož rámci využilo dříve vytvořenou strukturu krajských Kanceláří podpory kvality právě k šíření dobrých zkušeností – my jsme na oplátku naplnili pojem community policing pro policisty přijatelným smyslem.

⁴Noviny „Bezpečné město“ se zmíněným textem jsou ke stažení na webových stránkách programu www.pro-police.cz.

⁵Jedná se o služební instrukci pro četnictvo z roku 1920.



Nutno ale říci, že přes všechnu snahu Otevřené společnosti, o.p.s. i Kanceláří podpory kvality je sdílení zkušeností a zejména jejich implementace do standardní náplně práce základních útvarů PČR stále velmi omezené.

V otázce propagace zahraničních zkušeností, jíž jsme si dali za úkol, jsme se již v úvodu projektu rozhodli raději hledat prostor pro prosazování obecné myšlenky v rámci stávajících policejních struktur namísto hledání co nejvhodnějšího zahraničního modelu community policing kromě již zmíněných důvodů i proto, že policisté mají poměrně dobrý přístup k získávání zahraničního know-how (i prostřednictvím studijních cest). Problémem však je využití získaných zkušeností v praxi – překážkou je především nepřipravenost policejní struktury na přijímání komplexních změn; nové přístupy jsou obvykle zaváděny, aniž by bylo plně vyřešeno jejich bezproblémové splnutí s ostatními policejními činnostmi.

Cíle projektu – community policing v praxi

3. „Implementací pilotních projektů ověřit fungování community policing ve dvou lokalitách.“
4. „Umožnit praktické ozkoušení principů community policing a společně vyhodnotit efektivitu.“
5. „V pilotních lokalitách přispívat k posílení důvěry občanů v policii a participovat na vytváření kvalitního prostředí předcházejícího vzniku kriminality.“
6. „Podporovat a posílit součinnost Policie České republiky s obcemi při tvorbě a realizaci preventivních programů.“
7. „Poskytnout informace (školení) o metodách zjišťování a řešení problémů, tak aby tento postup mohl být uplatněn v programu Partnerství.“

V dubnu 2004 jsme navázali kontakt se dvěma obvodními odděleními – OOP Tišnov v čele s vedoucím npor. Markem Wágnerem a OOP Zruč nad Sázavou v čele s vedoucím npor. Zdeňkem Smejkaem, s nimiž jsme v následujících dvou a půl letech úzce spolupracovali. Původním záměrem bylo především testovat zde některý z vybraných zahraničních modelů community policing – spolupráci jsme zahájili třídními školeními lektorů z Royal Canadian Mounted Police v modelu CAPRA (client-analysis-partnership-reaction-assessment), který uplatňují základní útvary kanadské policie. V obou lokalitách na základě těchto školení vznikly pracovní skupiny, které se měly zabývat bezpečnostní situací. Z jejich následující činnosti vyplynulo, že takové skupiny mohou být funkční pouze tehdy, pokud se sdruží okolo aktuálního problému, který usilují vyřešit. **Potvrdila se tak správnost důrazu na okrskové dělení služebních obvodů policie, neboť problémy na místní úrovni zpravidla nepřekračují hranice přirozených sídelních jednotek, jež okrsky obvykle kopírují.**



Žáci základní školy v Tišnově na návštěvě obvodního oddělení

Z tohoto stylu práce vyplývají zásadní požadavky na změnu hodnocení a organizaci práce policistů, na jejich výcvik a rozsah jejich autonomie při práci a v neposlední řadě i na systém financování základních útvarů policie. V stávajících podmínkách jsme se proto omezili na hledání způsobů, jak uplatňovat myšlenky community policing bez nutnosti těchto změn (jejichž provedení stojí zcela mimo dosah Otevře-

né společnosti, o.p.s.). Mezi nesporné úspěchy této práce patří prosazení užší spolupráce mezi obvodními odděleními a samosprávami (vazby ztratily na formálnosti, policisté si mezi pracovníky Městských úřadů našli partnery pro řešení konkrétních problematik, pravidelně se zúčastňují jednání zastupitelstev a v rizikových oblastech zintenzivnili práci s ohroženými

skupinami obyvatel). V omezeném rozsahu se podařilo obnovit okrskovou působnost policistů, na což občané reagují vesměs kladně. Ve Zruči nad Sázavou jsme ve spolupráci s občanským sdružením Agora CE otestovali možnosti pořádání velkých veřejných setkání k problematice místní bezpečnosti; v Tišnově patří mezi úspěchy zvýšení vymahatelnosti zákona a vyhlášek města skrze spolupráci policie s živnostenským odborem a odborem sociální péče Městského úřadu, což se pozitivně odrazilo na udržování veřejného pořádku ve městě. Nepodařilo se nám však prolomit dosavadní standardy a



Občané ve Zruči diskutovali s policisty o bezpečnostní situaci ve městě

požadavky na měřitelné výsledky práce policistů a odbourat tak podle našeho názoru nadbytečné represivní prvky v práci policistů (dopravní kontroly, kontroly totožnosti...). Na problémy jsme narazili i při získávání finančních zdrojů pro aktivity policistů mimo standardní rámec výkonu jejich služby. Přestože MVČR vypisuje tzv. Vnitroresortní program prevence kriminality, jehož prostřednictvím mají policejní útvary možnost žádat o doplňkové finanční zdroje pro takové aktivity, tento systém se ukázal jako velmi neprostupný i tehdy, kdy byly požadované prostředky útvarům přiděleny (na vině byl obvykle některý z příslušných ekonomických odborů Policie ČR). Za úspěch však můžeme považovat skutečnost, že výstupy projektu inspirovaly pracovníky MVČR k nastavení obsahových kritérií v souladu s principy community policing.

Současně jsme se věnovali i hlubšímu prozkoumání prvků organizace policejní práce, které výkonu služby v duchu community policing brání. Závěry těchto zkoumání jsme shrnuli v publikaci *21 doporučení pro práci pořádkové policie v 21. století*⁶, již jsme distribuovali mezi policisty, zákonodárce, představitele státní správy a samospráv a odbornou veřejnost⁷. Policisté i nepolicejní zainteresovaná veřejnost ji přijali velmi dobře, mimo jiné i proto, že se jedná o první ucelený a veřejně publikovaný pohled na problematiku reformování činnosti základních útvarů PČR.



⁶Publikaci *21 doporučení pro pořádkovou policii v 21. století* lze stáhnout na webových stránkách www.pro-police.cz.

⁷V první vlně bylo distribuováno cca 300 publikací.

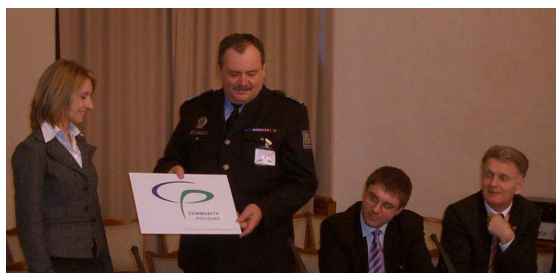
Cíle projektu – implementace community policing

8. „Na základě získaných informací a zkušeností vyhodnotit možnosti community policing v praxi Policie České republiky a otevřít diskusi o jejich zohlednění v plánech rozvoje sboru.“
9. „Začlenit mechanismy účinně zohledňující potřeby společnosti v policejní práci na místní úrovni do praxe Policie České republiky.“
10. „Vytvořit přehledné návody pro tento typ aktivit a posílit jejich využívání.“



Kromě „21 doporučení“, která považujeme za jeden z hlavních výstupů projektu, neboť představují ucelený pohled na problematiku zavádění community policing do praxe základních útvarů Policie ČR a formulují jasná opatření, jež je třeba přijmout, aby policisté měli prostor pro práci v souladu s jeho principy, jsme otevřeli i širší diskusi o budoucnosti základních útvarů pořádkové policie ve vztahu k decent-

ralizaci státní správy, silícímu vlivu správních krajů, mikroregionů a městských policíí. K tomuto tématu jsme uspořádali na konci února 2007 reprezentativní panelovou diskusi v Senátu České republiky, jejíž výstupy stále zpracováváme. Hosty byli z poloviny představitelé Policie České republiky, druhou polovinu tvořili zástupci samospráv a městských policíí a zástupci MVČR, odborných institucí a periodik. Závěry stále zpracováváme, budeme je publikovat v resortních časopisech a vycházet z nich při další práci.



Jak už bylo řečeno, policisté přijali myšlenku i slovník, jímž jsme o community policing začali hovořit, za své. Jako symbolické završení procesu definování principů community policing a jejich postupného pronikání do vědomí policistů PČR jsme proto předali logo projektu, které

se v průběhu jeho realizace stalo logem úsilí policistů prosadit community policing do jejich každodenní praxe, náměstkovi policejního prezidenta plk. JUDr. Mgr. Janu Brázdovi, PhD. Stav uvažování o community policing, v němž se nachází Policie České republiky v čase uzavírání projektu, ilustruje vize ředitele Služby pořádkové policie plk. Ing. Čestmíra Pastyřika, zveřejněná 14. března 2007 na internetových stránkách Ministerstva vnitra ČR:

„V současné době je již na stole nový předpis policejního prezidenta, kterým se upravují formy činnosti policistů obvodních oddělení a který i nově definuje základní poslání útvarů pořádkové policie jako poskytovatele služby veřejnosti. Jedná se o předpis, vycházející z



principů community policing. Spočívá zejména v provádění preventivních opatření k předcházení protiprávního jednání a odstraňování jeho příčin, ve výkonu služby založeném na dokonalé místní a osobní znalosti policistů, a rovněž v úzké součinnosti a spolupráci se státními orgány, orgány obcí, jakož i právníckými a fyzickými osobami. Kromě již zmíněného tento předpis také nově stanovuje kritéria hodnocení pracovního výkonu policistů. Hodnotit se bude především úroveň komunikace s orgány obcí a s občany, kvalita získaných poznatků a informací ke zjištěné trestné činnosti apod. Důležitým kritériem je přirozeně i zpětná vazba - spokojenost občanů s výkonem služby policistů. K získání těchto informací budou sloužit dotazníky průzkumu kvality na všech odděleních a samozřejmě průzkumy veřejného mínění. Od změny kritérií hodnocení si slibujeme zásadní změnu orientace práce základních útvarů od kvantity ke kvalitě. Tento předpis také nově ukládá plánování služby policistům tak, aby minimálně z padesáti procent vykonávali službu v přiděleném okrsku. Mezi povinnosti vedoucích oddělení také nově zavádí povinnost zajištění koordinace činnosti všech podřízených policistů při ochraně veřejného pořádku s příslušnými orgány místní samosprávy.“

Projekt bere v úvahu také **Strategie prevence kriminality na roky 2004 až 2007**; v bodě 4.II.11. ukládá „vyhodnotit výsledky pilotního projektu ‚Zavádění prvků community policing do praxe Policie ČR‘ a implementovat výsledky projektu do praxe“.

Cíle projektu – community policing v policejním vzdělávání

11. „Začlenit principy a mechanismy community policing do systému policejního vzdělávání. Společně s MV ČR a učiteli policejních škol vypracovat plán jejich zařazení do přípravy policistů.“

Oproti původní představě community policing jako jednoznačného nástroje pro práci policie jsme v průběhu projektu naznali, že jeho zavedení do praxe spočívá mnohem více v komplexní proměně základních premis a požadavků na policejní práci a má dalekosáhlé požadavky na změnu celé struktury řízení a úkolování policistů. Téma začlenění community policing do Základní odborné přípravy (ZOP) se proto stále jeví jako předčasné – vyžaduje komplexní přebudování učebního plánu ZOP, na což jsme v projektu neměli personální ani odborné kapacity. V současnosti se připravují nové předpisy pro práci policistů na základních útvarech, které budou zohledňovat potřeby community policing a budou se měnit některé povinnosti a kompetence policistů. Téma jsme proto opustili spíše ze strategických důvodů – jeho čas teprve přijde.

Financování projektu

Jak už bylo řečeno, s proměnou chápání community policing došlo i k přestrukturování plánovaného rozpočtu. Ustoupili jsme od nákladných zahraničních cest a ušetřené prostředky jsme využili na pokrytí organizační práce – díky tomu jsme trvání projektu mohli prodloužit takřka na dvojnásobek oproti plánované době (44 měsíců oproti původně plánovaným 24 měsícům). Jsme přesvědčeni, že tato změna byla opodstatněná – díky ní jsme mohli věnovat dostatek času podpoře pronikání myšlenek community policing mezi policisty a zároveň i zmapovat klíčové body jejich implementace.

S pomocí našich partnerů jsme bez zátěže pro projektový rozpočet zajistili týdenní studijní cesty pro pracovníky projektu po zemích Beneluxu, do Velké Británie a Kanady a možnost prezentovat výsledky projektu na konferenci na téma *Policing Reforms in the 21st Century: Values, Structures and Challenges* v Gruzii. Z externích nákladů jsme pokryli také většinu výdajů, spojených s pořádáním Veřejného setkání ve Zruči nad Sázavou a s pořádáním semináře v Senátu Parlamentu ČR. Veškeré ostatní náklady byly hrazeny ze zdrojů Nadace Open Society Fund Praha.





Závěr

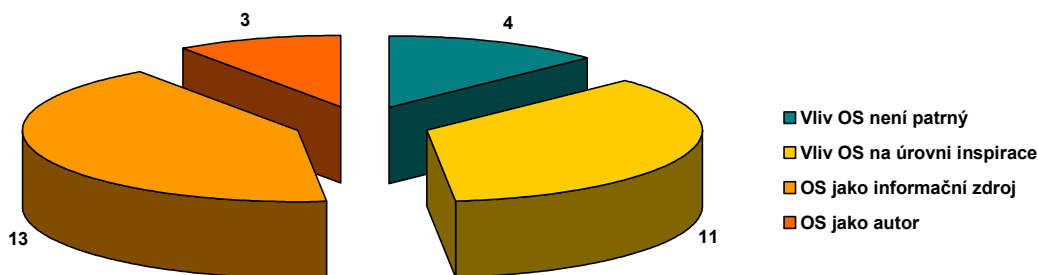
Způsob práce, který jsme v projektu vyzkoušeli se ukázal jako funkční, stejně jako obecněji i přispívání nevládních organizací k formování stylu a myšlení o policejní práci. Považujeme proto za vhodné tuto dobrou zkušenost zúročit v dalších aktivitách Otevřené společnosti, o.p.s. prostřednictvím „policejního“ programu. V březnu 2007 byl proto založen samostatný program Otevřené společnosti, o.p.s. **ProPolice**, který se bude věnovat výhradně rozvoji policejní práce v souladu s principy demokratické společnosti a principy otevřené veřejné správy. V průběhu roku 2007 je v plánu jeho úplné odloučení od Otevřené společnosti, o.p.s. Základem pro činnost nově vzniklé nevládní organizace budou výstupy projektu *Zavádění prvků community policing do praxe Policie ČR*.

Příloha 1

Role projektu v definování community policing v prostředí českého internetu

Pro potřeby závěrečné zprávy jsme se rozhodli vyhodnotit vliv, jež měl projekt na definování community policing v českojazyčném prostředí. Internet je k tomuto posouzení vhodný nejen proto, že utváří velmi přehlednou bázi informací pro toto hodnocení, ale i proto, že ve vnímání Policie ČR je community policing silně spojeno s internetizací základních útvarů PČR a obecněji i kontaktu mezi občany a policisty. Skupina policistů a policejních útvarů, které se community policing věnují, se proto ve značné míře překrývá se skupinou těch, kdo publikují o community policing na internetu nějaké informace. Především z tohoto důvodu považujeme české internetové stránky, které vysvětlují pojem „community policing“ za vhodnou základnu pro zkoumání celkové úrovně chápání tohoto pojmu v ČR.

Graf 1 Role Otevřené společnosti, o.p.s. v definování community policing na českých internetových stránkách



Pro vyhodnocení jsme využili 200 nejrelevantnějších odkazů, vyhledaných vyhledávačem Google po zadání hesla "community policing" dne 16.března 2007. 31 z těchto odkazů dává alespoň v několika větách vysvětlení pojmu „community policing“ – na nich sledujeme, nakolik se na těchto vysvětleních podílí pojetí, které ve svých textech přinesla Otevřená společnost, o.p.s. Zbývajících 169 odkazů je pro toto vyhodnocení irelevantních (pouze z nějakého důvodu obsahují pojem „community policing“, referují o akcích anebo se jedná o odkazy, vedoucí přímo na stránky Otevřené společnosti, o.p.s.).

Míra vlivu u jednotlivých odkazů byla hodnocena následujícím způsobem:

Vliv OS není patrný	není zřejmé, že autoři textu vycházeli i z materiálů Otevřené společnosti, o.p.s.
Vliv OS na úrovni inspirace	je zřejmé, že autoři textu vycházeli i z materiálů Otevřené společnosti, o.p.s. (lze jednoznačně identifikovat myšlenky, formulace či slovní spojení)
OS jako informační zdroj	autoři textu přebírají celé věty či odstavce z materiálů Otevřené společnosti, o.p.s.
OS jako autor	autorem textu je Otevřená společnost, o.p.s.

Z Grafu 1 tedy jednoznačně vyplývá, že **myšlenka community policing se v České republice prosadila v podobě, již přinesl projekt „Zavádění prvků community policing do praxe Policie ČR“.**