



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KPB.410.2.2.2023

Pan
gen. insp. Jarosław Szymczyk
Komendant Główny Policji

Komenda Główna Policji
ul. Puławska 148/150
02-624 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/029 – Funkcjonowanie posterunków Policji

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Główna Policji (dalej: KGP lub Komenda), ul. Puławska 148/150, 02-624 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	gen. insp. Jarosław Szymczyk, Komendant Główny Policji (dalej: Komendant) powołany na stanowisko z dniem 13 kwietnia 2016 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: mł. insp. Andrzej Szymczyk, p.o. Komendanta Głównego Policji od 12 lutego do 12 kwietnia 2016 r. oraz insp. Zbigniew Maj, Komendant Główny Policji od 11 grudnia 2015 r. do 11 lutego 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Nadzór nad organizacją i efektami działalności jednostek Policji. 2. Realizacja strategii i programów dotyczących bezpieczeństwa publicznego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, o ile mają one związek z kontrolowaną działalnością.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Daniel Michalecki, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KPB/49/2023 z dnia 7 czerwca 2023 r. 2. Beata Wachowska, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KPB/50/2023 z dnia 7 czerwca 2023 r. 3. Paweł Rakowski, inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr KPB/48/2023 z dnia 7 czerwca 2023 r.

(akta kontroli: T. I str. 1-3)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Komendant Główny Policji nie wypracował i nie stosował obiektywnych kryteriów uzasadniających decyzje podejmowane w ramach prowadzonego od 2016 r. procesu reaktywacji i tworzenia nowych posterunków Policji. Nie monitorował rezultatów tego procesu i nie dysponował wiedzą, w jaki sposób jego realizacja wpływała na efektywność funkcjonowania terenowych struktur Policji oraz na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W okresie objętym kontrolą Komendant Główny Policji prowadził pod nadzorem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: Minister SWiA), intensywne działania związane z tworzeniem nowych i odtwarzaniem zlikwidowanych posterunków Policji. Koordynował ten proces, m.in. kierując polecenia do podległych mu jednostek, a także uporządkował jego przebieg, określając tryb opiniowania wniosków o uruchomienie posterunków Policji (dalej: PP) oraz elementy składowe analiz sporządzanych na etapie weryfikacji tych wniosków.

Opracowywane przez jednostki Policji analizy były jednak obarczone wadami metodologicznymi (takimi jak np. brak szerszego kontekstu dla prezentowanych danych), które uniemożliwiały podejmowanie obiektywnych i rzetelnych decyzji w zakresie zasadności utworzenia na danym terenie posterunku Policji. Zawarte w tych analizach dane, dotyczące stanu bezpieczeństwa czy też efektywności działania jednostek Policji, nie były traktowane jako kluczowy czynnik decydujący o strukturze i dyslokacji sił policyjnych. Czynnikiem takim były oczekiwania społeczne. W ocenie NIK kryterium to, pomimo jego istotności, nie może być jednak decydujące przy dysponowaniu ograniczonymi zasobami Policji. Ocena taką potwierdzają ustalenia kontroli przeprowadzonej w terenowych jednostkach Policji, które wykazały m.in., że z powodu rosnącej liczby wakatów większość nowo utworzonych posterunków miała niepełną obsadę kadrową, co z kolei skutkowało ograniczeniem ich dostępności dla mieszkańców (np. jeden z badanych posterunków był zamknięty przez blisko trzy tygodnie).

Przedstawiając powyższą ocenę, NIK podkreśla, że w związku z wadliwością prowadzonych przez Policję analiz, brak jest możliwości dokonania jednoznacznej i obiektywnej oceny, czy utworzenie poszczególnych posterunków było zasadne, a ich lokalizacje optymalne. Jako nierzetelne należy natomiast ocenić, że Komendant Główny Policji, który monitorował postępy procesu reaktywacji PP, nie weryfikował, w jaki sposób funkcjonowanie odtworzonych posterunków wpływało na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz na sprawność działania podległej mu formacji. Nie posiadał tym samym wiedzy, czy nakłady finansowe poniesione na reaktywację posterunków, w tym ze środków programów modernizacji Policji³, zostały poniesione zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych⁴, tj. w sposób celowy i gospodarny oraz czy przyniosły one zakładane efekty. Brak ewaluacji procesu reorganizacji terenowych struktur Policji powodował także, że działania w tym zakresie były kontynuowane pomimo braku wiedzy kierownictwa Policji na temat ich efektów oraz wpływu na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustanowieniu "Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025" (Dz. U. poz. 2448) i ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu "Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020" (Dz. U. z 2019 r. poz. 2198), dalej: programy modernizacji Policji.

⁴ Art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.), stanowi m.in., że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Nadzór nad organizacją i efektami działalności jednostek Policji

Opis stanu faktycznego

Początek procesu reaktywacji posterunków Policji związany był z działaniami podejmowanymi na rzecz wdrożenia Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa (dalej: KMZB) oraz poleceniami wydanymi Komendantowi przez Ministra SWiA. Sekretarz Stanu w Ministerstwie SWiA w piśmie z 14 stycznia 2016 r.⁶ polecił Komendantowi stworzenie map bezpieczeństwa i porządku publicznego, które miały służyć bieżącej optymalnej alokacji sił i środków Policji, wykorzystaniu zasobów sprzętowo-kadrowych oraz do podejmowania decyzji o tworzeniu komisariatów lub posterunków Policji. W związku z tym ostatnim elementem Komendant kierował do komendantów KWP/KSP liczne pisma, w których polecił m.in.:

- 1) przeprowadzenie konsultacji społecznych (w okresie do 22 kwietnia 2016 r. zrealizowano blisko 12 tys. spotkań, w których wzięło udział 217 775 osób i zgłoszono 150 propozycji odtworzenia PP),
- 2) dokonanie przeglądu informacji zamieszczanych na drzwiach wejściowych lub elewacji frontowej budynku PP dotyczących możliwości otrzymania pomocy w przypadku nieobecności funkcjonariuszy Policji,
- 3) wprowadzenie obowiązkowych dyżurów przez kierowników posterunków w każdy poniedziałek w godzinach 10.00-14.00,
- 4) uzgadnianie terminu uroczystych otwarć PP z Ministerstwem SWiA (dalej: MSWiA) – za pośrednictwem Dyrektora Gabinetu KGP,
- 5) przekazywanie do 15-go każdego miesiąca informacji o terminach planowanego odtworzenia/tworzenia PP oraz konsultowanie zmian z Biurem Logistyki Policji KGP (dalej: BLP KGP) ,
- 6) przekazywanie w ujęciu półrocznym informacji dotyczącej struktur etatowych funkcjonujących PP.

(akta kontroli: T. I str. 11-20, 90-106, 117, 123, 129-131, 138, 140, 157, 183-184, 208)

Kierownictwo KGP za pomocą doraźnych pisemnych poleceń dookreślało zasady podejmowania decyzji o tworzeniu posterunków, m.in.: w piśmie z 12 lutego 2016 r. Dyrektor Głównego Sztabu KGP, działając z upoważnienia Zastępcy Komendanta Głównego Policji, zalecił, aby zmiany strukturalno-etatowe skutkujące ewentualną likwidacją komórek były uzgadniane z Komendantem Głównym Policji, natomiast w dwóch kolejnych miesiącach Dyrektor Biura Prewencji i Ruchu Drogowego KGP przypominał komendantom KWP/KSP, że decyzja o odtworzeniu lub utworzeniu PP wymaga skonsultowania i uzyskania zgody Komendanta Głównego Policji.

Powyższe wskazania zostały podsumowane w piśmie Zastępcy Komendanta Głównego Policji z 31 maja 2016 r.⁷, w którym polecił on komendantom KWP/KSP dokonywanie szczegółowych analiz w zakresie zasadności każdego postulatu dotyczącego odtworzenia/tworzenia posterunku (dalej: analiza zasadności), jak też przesyłanie ich do Biura Prewencji KGP (dalej: BP KGP). Analiza powinna obejmować w szczególności informacje dotyczące:

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Pismo Sekretarza Stanu w MSWiA Jarosława Zielińskiego z dnia 14 stycznia 2016 r., sygn. DPP-A-0750-3/2016.

⁷ Pismo Zastępcy Komendanta Głównego Policji insp. Jana Lacha z 31 maja 2016 r., sygn. EP-686/2016.

- średniego czasu reakcji na zdarzenie,
- liczby stwierdzonych przestępstw kryminalnych, w tym w siedmiu podstawowych kategoriach⁸,
- wskaźnika wykrywalności przestępstw kryminalnych, w tym w siedmiu podstawowych kategoriach,
- liczby stwierdzonych przestępstw dot. kierowania pojazdami mechanicznymi w stanie nietrzeźwości,
- liczby policjantów skierowanych do służby patrolowej i obchodowej wszystkich komórek organizacyjnych (poza OPP⁹ i SPPP¹⁰),
- liczby służb ponadnormatywnych,
- liczby ujawnionych wykroczeń, w tym dotyczących: zakłócenia porządku publicznego, kradzieży mienia, uszkodzenia mienia, spożywania alkoholu w miejscach niedozwolonych,
- odniesienia się do argumentacji wnioskodawcy,
- możliwości osobistego kontaktu z dzielnicowym,
- aktualnie funkcjonujących rozwiązań służących zapewnieniu bezpieczeństwa ludzi w gminach gdzie posterunki Policji obecnie nie funkcjonują,
- podejmowanych działań naprawczych w przypadku stwierdzenia niekorzystnych trendów,
- możliwości reaktywacji/utworzenia posterunku Policji (warunki lokalowe, ewentualna partycypacja w kosztach reaktywacji i utrzymania posterunku Policji przez samorząd lokalny, przewidywane koszty konieczne do poniesienia w celu reaktywacji/utworzenia posterunku Policji, niezbędny czas realizacji inwestycji, planowane przesunięcia etatowe w związku z odtworzeniem/utworzeniem komórki organizacyjnej Policji, etc.).

W przypadku wniosku o reaktywację PP, analizie należało poddać co najmniej trzy okresy (rok przed likwidacją i dwa lata po likwidacji¹¹), a przy wnioskach o utworzenie nowego PP – trzy poprzednie lata. Ponadto w przypadku wpłynięcia wniosku o odtworzenie/tworzenie PP bezpośrednio do lokalnej jednostki organizacyjnej Policji komendanci KWP/KSP zostali zobowiązani do przekazywania sporządzonej analizy wraz ze stanowiskiem do BP KGP celem uzyskania akceptacji Komendanta.

W zawartych w ww. piśmie Zastępcy Komendanta Głównego Policji wymaganiach dotyczących analiz zasadności nie określono obowiązku umiejscowienia prezentowanych danych dotyczących stanu bezpieczeństwa i efektywności działań Policji w danej gminie w kontekście całego powiatu. Dla prezentowanych danych nie określono również wartości progowych, po przekroczeniu których zasadne było rozważenie utworzenia/odtworzenia PP. Szerzej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: T. I str. 21, 41, 73, 84-85)

Działania Komendanta, wynikające także z poleceń Ministra SWiA, obejmowały:

- 1) stworzenie map bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- 2) stworzenie mapy posterunków,
- 3) polecenie komendantom KWP/KSP zdiagnozowania i wskazania przyczyn niezadawalającego tempa odtwarzania/tworzenia PP,

⁸ Siedem podstawowych kategorii obejmuje przestępstwa kryminalne: bójka i pobicie, uszczerbek na zdrowiu, kradzież cudzej rzeczy, kradzież samochodu, kradzież z włamaniem, rozboje, wymuszenia i kradzieże rozbójnicze oraz uszkodzenie mienia.

⁹ Oddział Prewencji Policji.

¹⁰ Samodzielne Pododdziały Prewencji Policji – jednostki organizacyjne polskiej Policji, przeznaczone do działań zespołowych w ramach pododdziałów zwartych.

¹¹ Rok po likwidacji i ostatni rok przed złożeniem wniosku o odtworzenie PP.

- 4) polecenia ponownej analizy dotychczasowych wniosków w celu dalszego odtwarzania posterunków adekwatnie do liczby sprzed ich likwidacji.

W pismach kierowanych do Komendanta kierownictwo MSWiA zwracało uwagę, by proces reaktywacji przeprowadzany był sprawnie, zgodnie z harmonogramem, a liczba odtwarzanych PP była adekwatna do tych, które zostały zlikwidowane. Zgodnie z poleceniem terminy oficjalnych otwarć posterunków były uzgadniane z MSWiA, którego przedstawiciele zazwyczaj brali w nich udział. Komendant wyjaśnił, że proponowane terminy musiały być uzgodnione, aby poszczególne otwarcia nie nałożyły się na siebie.

(akta kontroli: str. T. I str. 114-116, 129-137, 154-156)

W zakresie procesu odtwarzania/tworzenia posterunków Policji w Biurze Prewencji KGP przygotowano m.in.:

- 1) informację z 16 lutego 2016 r. dotyczącą przeprowadzonych konsultacji społecznych ws. KMZB,
- 2) informację z 4 listopada 2016 r. podsumowującą dotychczasowy proces odtwarzania/tworzenia posterunków oraz wykaz PP planowanych do otwarcia,
- 3) informację z 7 maja 2021 r. dotyczącą ponownej weryfikacji lokalizacji PP zgłaszanych w latach 2016-2020, zawierającej podsumowanie przeprowadzonych analiz.

(akta kontroli: T. I str. 22-31, 90-106, 114-116, 129-137, 161-163)

Na mocy decyzji nr 215 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 czerwca 2022 r.¹² powstał Zespół do spraw Koordynacji Tworzenia Posterunków Policji (dalej: Zespół). Zespół został utworzony w celu zintensyfikowania działań oraz koordynacji w sprawie odtwarzania/tworzenia PP. Przewodniczącym zespołu był Dyrektor BP KGP, a nadzorował go Zastępca Komendanta Głównego Policji.

Z przedstawionej dokumentacji wynika, że w okresie objętym kontrolą Zespół odbył tylko jedno posiedzenie stacjonarnie w dniu 14 czerwca 2022 r. Z wyjaśnień przekazanych przez Zastępcę Komendanta Głównego Policji wynika, że terminy i miejsca posiedzeń członków zespołu były ustalane według potrzeb przewodniczącego, w związku z tym nie były opracowywane harmonogramy działalności zespołu. Członkowie zespołu współpracowali w trybie obiegowym poprzez wzajemną wymianę informacji. Zgodnie z przekazanymi wyjaśnieniami nie zdiagnozowano potrzeby zwołania kolejnych spotkań. Zespół na bieżąco dokonywał analiz dotychczasowych działań oraz wytworzył:

- 1) informację dotyczącą procesu reaktywacji posterunków Policji,
- 2) informację dotyczącą procesu reaktywacji PP w kontekście możliwości przekształcenia rewirów/zespołów/ogniów dzielnicowych oraz innych komórek organizacyjnych Policji na posterunek Policji.

Efektom pracy zespołu w 2022 r. było ponowne przeanalizowanie wniosków o odtworzenie/utworzenie PP, m.in. negatywnie rozpatrzonych lub w przypadku których po pozytywnym zaopiniowaniu nie podjęto działań realizacyjnych. Zespół objął również analizą dane statystyczne dotyczące liczby nieruchomości PP w dawniej funkcjonujących lokalizacjach oraz wskazał 16 potencjalnych gmin do utworzenia PP.

Zdaniem NIK zespół nie zrealizował celu, do którego został powołany, tj. koordynacji działań związanych z odtwarzaniem/tworzeniem PP, a jego prace nie wpłynęły istotnie na sam proces będący na zaawansowanym etapie. W opinii NIK, nie wykorzystano potencjału i doświadczenia zespołu, który – gdyby powstał na początkowym etapie

¹² Niepublikowana.

procesu reaktywacji – mógłby wypracować kryteria i narzędzia do oceny zasadności uruchamiania posterunków czy ich rozmieszczenia na szczeblu lokalnym, z uwzględnieniem wskaźników zagrożenia przestępczością oraz dystansu do najbliższej jednostki Policji.

(akta kontroli: T. I str. 165-182, 185-196)

W Komendzie Głównej Policji nie opracowano odrębnej koncepcji związanej z reaktywacją posterunków Policji. Proces ten odbywał się na podstawie obowiązujących regulacji, tj.: art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹³, zarządzenia 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 Policji¹⁴, wytycznych nr 5 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 sierpnia 2004 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania posterunku Policji¹⁵ oraz poleceń zawartych w piśmie Zastępcy Komendanta Głównego Policji z dnia 31 maja 2016 r. skierowanym do Komendantów Wojewódzkich i Komendanta Stołecznego Policji. Przy podejmowaniu decyzji o tworzeniu tego rodzaju komórki organizacyjnej zastosowanie miały również postanowienia wytycznych nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 lipca 2013 r. w sprawie standardów technicznych, funkcjonalnych i użytkowych obowiązujących w obiektach służbowych Policji¹⁶. Komendant Główny Policji wyjaśnił, że każdy przypadek odtworzenia/utworzenia PP był traktowany indywidualnie i szczegółowo analizowany, a wskazane powyżej przepisy nie nakładają obowiązku tworzenia dodatkowej dokumentacji w postaci odrębnej koncepcji.

(akta kontroli: T. I str. 5-7, T. III str. 205, 214-217)

Zdaniem NIK analiza dokumentacji związanej z odtworzeniem/utworzeniem PP daje podstawy do stwierdzenia, że KGP koordynowała proces reaktywacji, intensyfikowała go i nadała mu kierunek. Komendant przyjął, jako główny argument, konieczność odtwarzania posterunków w odpowiedzi na społeczne zapotrzebowanie. Przywracanie uprzednio zlikwidowanych oraz tworzenie nowych PP było filarem (obok zadań „Dzielnicowy bliżej nas” i „Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa”) programu uspołecznienia Policji. Ten kierunek wyrażony został już w piśmie Komendanta Głównego Policji z dnia 20 stycznia 2016 r. inicjującym tworzenie KMZB, z którą od samego początku powiązana została reaktywacja PP. Podkreślono w nim, że poczucie bezpieczeństwa jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka i ma wpływ na funkcjonowanie każdej społeczności. Powiązanie PP z poczuciem bezpieczeństwa mieszkańców oraz z ich oczekiwaniami znajdowało odzwierciedlenie w kolejnych poleceniach Komendanta i jego Zastępcy oraz Dyrektora BP KGP do jednostek Policji¹⁷. Reaktywacja posterunków poprzedzona była serią konsultacji społecznych, podczas których gromadzono m.in. wnioski obywateli o odtworzenie/utworzenie PP. Takie uargumentowanie reaktywacji PP znajdowało potwierdzenie w procesie oceny zasadności ich odtworzenia/utworzenia. Czynniki społecznych oczekiwań był kluczowy i przeważał nad wnioskami wypływającymi z analizy bezpieczeństwa. Szerzej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

¹³ Dz. U. z 2023 r. poz. 171 ze zm., dalej: ustawa o Policji.

¹⁴ Dz. Urz. KGP z 2013 r. poz. 50 ze zm., dalej: zarządzenie nr 1041.

¹⁵ Dz. Urz. KGP Nr 16, poz. 105 ze zm., dalej: wytyczne nr 5.

¹⁶ Niepublikowane.

¹⁷ Przykładowo w piśmie z 13 maja 2019 r. skierowanym do KWP/KSP stwierdzono, że uruchamianie PP w kolejnych lokalizacjach ma ogromne znaczenie dla zwiększenia poczucia bezpieczeństwa w środowisku lokalnym, jak i kształtowania właściwego wizerunku Policji. Z kolei w piśmie z 3 marca 2021 r. Zastępca Komendanta wskazał, że postulaty w zakresie odtwarzania/utworzenia posterunków Policji „winny być analizowane z uwzględnieniem oczekiwań lokalnych społeczności”.

Reaktywacja PP była traktowana i określana przez Komendanta jako działanie priorytetowe. W korespondencji do podległych jednostek Policji wskazywał on m.in., że reaktywacja nie przebiega w zadowalającym tempie i polecił komendantom wojewódzkim objąć tę problematykę osobistym nadzorem. W KGP cyklicznie zbierano i analizowano dane z garnizonów o planowanych do odtworzenia/utworzenia PP. Przede wszystkim jednak Komendant zagwarantował sobie wydanie ostatecznej zgody na utworzenie (odtworzenie) PP oraz akceptował informacje przygotowywane przez Biuro Prewencji dotyczące poszczególnych wniosków o odtworzenie (utworzenie) posterunku¹⁸. W ten sposób decyzyjność w zakresie utworzenia PP została *de facto* przesunięta do KGP, choć zgodnie z obowiązującymi regulacjami – co przywołał w składanych wyjaśnieniach Zastępca Komendanta – decyzja o utworzeniu PP należy do kompetencji KPP/KMP i KWP. Miało to konsekwencje dla procedury odtwarzania/tworzenia PP – kontrola wykazała, że zdarzało się, iż Komendant wydawał dyspozycję dalszej pracy nad reaktywacją lub utworzeniem PP, pomimo że komendant powiatowy negatywnie opiniował propozycję takiej zmiany organizacyjnej¹⁹. Z drugiej strony zdarzało się, że posterunek był odtwarzany bez formalnej zgody Komendanta, co było z kolei złamaniem wydanego przez niego polecenia. Szerzej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: T. I str. 21-73, 118-130, 14-19, 158-159,
T. III str. 216-217, 85-102, T. VI 284-334)

W okresie objętym kontrolą do KGP wpłynęło 456 wniosków o utworzenie lub odtworzenie posterunków Policji (w zdecydowanej większości wnioski wpływały od samorządów oraz obywateli²⁰), z czego: 317 zostało zaopiniowanych pozytywnie, 135 negatywnie, a cztery były w trakcie rozpatrywania. Spośród pozytywnie rozpatrzonych wniosków na dzień 30 czerwca 2023 r. utworzono 162 posterunki²¹, 128 ujęto w wykazie posterunków planowanych do reaktywacji, w 17 przypadkach nie podjęto skutecznych działań na rzecz finalizacji przedsięwzięć, a w ośmiu działania zostały zaniechane. W związku z powyższym Zastępca Komendanta polecił podległym jednostkom dokonanie analizy przyczyn zaniechania tych działań. Niezrealizowanie planu reaktywacji PP do 2020 r.²² Zastępca Komendanta wyjaśnił przedłużającymi się inwestycjami budowlanymi – w tych przypadkach przewidziany pierwotnie termin zakończenia prac możliwy był do określenia jedynie orientacyjnie, a w rzeczywistości wymagał odpowiedniego przedłużenia.

(akta kontroli: T. I str. 108-113, 294-297, T. III str. 1, 427-430)

W początkowym okresie proces reaktywacji posterunków odbywał się wyłącznie w oparciu o wytyczne nr 5 i zarządzenie nr 1041, a wymagane analizy bezpieczeństwa w związku z utworzeniem PP przeprowadzane były – jak wyjaśnił Zastępca Komendant – na poziomie lokalnym. Ponieważ Komendant zastrzegł sobie prawo do podjęcia ostatecznej decyzji ws. utworzenia/odtworzenia PP, akceptacja taka – według przekazanych przez niego wyjaśnień – odbyła się zbiorczo na

¹⁸ W związku z poleceniami wydanymi trzykrotnie w 2016 r. (pismo Dyrektora Głównego Sztabu Policji I.dz.GS-d-244/16 z 12 lutego, pismo Dyrektora BPIRD KGP I.dz.EP-1061/226/16 z 23 marca i pismo Dyrektora Biura Prewencji I.dz.EP-44/226/16 z 19 kwietnia 2016 r.) Komendant Główny Policji akceptował i wydawał ostateczną zgodę na zmiany organizacyjne związane z PP. Polecenia te nie zostały odwołane, a po wprowadzeniu regulacji z dnia 31 maja 2016 r. Komendant Główny Policji każdorazowo akceptował analizy przygotowywane przez BP KGP i wydawał zgodę na utworzenie PP.

¹⁹ Np. PP w Świlczy i PP w Lubniewicach.

²⁰ W tym: 124 wniosków zostało złożonych przez obywateli, 259 przez jednostki samorządu terytorialnego oraz 73 przez Policję.

²¹ W tym jeden posterunek został przekształcony w późniejszym okresie w związku z utworzeniem komisariatu.

²² W piśmie z 10 stycznia 2017 r. Dyrektor BP KGP wskazał, że przywracanie posterunków jest procesem, który rozpoczął się w czerwcu 2016 r. i zaplanowany jest do realizacji do końca 2020 r. (przyjęty harmonogram zakładał otwarcie 150 posterunków), w tym 37 otworzono do 10 stycznia 2017 r., utworzenie kolejnych 33 zaplanowano na kolejny rok, a pozostałe sukcesywnie w zależności od możliwości logistycznych.

podstawie listy przygotowanej w BP KGP 20 maja 2016 r. Na tej podstawie utworzono bądź odtworzono 62 posterunki. Lista ta nie zawiera jednak podpisu Komendanta i nosi znamiona dokumentu roboczego. NIK nie kwestionuje, że Komendant zaakceptował zmiany organizacyjne zaproponowane na ww. liście, jednak formalnie zgoda taka nie została udokumentowana²³.

(akta kontroli: T. I str. 85, T. III str. 90-102)

Od czerwca 2016 r. proces opiniowania w KGP wniosków o utworzenie/odtworzenie posterunków Policji odbywał się na podstawie poleceń Zastępcy Komendanta Głównego Policji. Wiodącą rolę w tym procesie odgrywało wyznaczone BP KGP (w związku z przeważającą funkcją prewencyjną PP). Przy ocenie zasadności wniosku uwzględniane były stanowiska komendanta powiatowego/miejskiego, który odpowiada za strukturę organizacyjną nadzorowanej jednostki Policji, oraz komendanta KWP/KSP, który odpowiada za działalność inwestycyjną i remontową na terenie województwa. Jeżeli stanowisko KWP/KSP i analiza Biura Prewencji KGP wskazywały na zasadność funkcjonowania posterunku Policji w danej lokalizacji, przed akceptacją wniosku stanowisko w tej sprawie zajmowało Biuro Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej KGP oraz Biuro Logistyki Policji KGP, zgodnie z właściwością rzeczową. Opracowywana informacja wskazująca na zasadność wniosku była przedkładana kierownictwu Policji do akceptacji, a po jej uzyskaniu udzielano wnioskodawcy odpowiedzi z uzasadnieniem. W przypadku negatywnego stanowiska KWP/KSP informacja opracowywana w Biurze Prewencji KGP przedkładana była bezpośrednio do zatwierdzenia kierownictwu Policji. Ostateczne stanowisko Komendanta podtrzymujące bezzasadność odtworzenia/utworzenia PP przekazywane było właściwym KWP/KSP.

Wprowadzona 31 maja 2016 r. przez Zastępcę Komendanta procedura oraz wypracowana w KGP praktyka postępowania z wnioskami o odtworzenie/utworzenie PP uporządkowała i usystematyzowała proces ich reaktywacji. Jednocześnie przenosiła decyzyjność o odtworzeniu lub nieodtworzeniu PP na wyższy poziom w strukturze Policji - z komend powiatowych i miejskich oraz wojewódzkich i Stołecznej do KGP.

(akta kontroli: T. I str. 278-281, T. III str. 206, 447)

W analizach przygotowywanych przez właściwe komendy wojewódzkie/Stołeczną Policji lub KPP/KMP (praktyka w tym przypadku nie była jednolita²⁴), a także w całym procesie opiniowania wniosków o odtworzenie/utworzenie PP, w którym uczestniczyły biura KGP, wykorzystywano dane statystyczne z policyjnych baz danych, w tym: SWD Policji, KSIP, SESPól oraz E-RSOW²⁵. Wymagane dane były w dużym stopniu zbieżne z tymi, które gromadzono za pomocą formularza IS-3. Obowiązek wypełniania takiego formularza wprowadzono w okresie od 1 stycznia 2011 r. dla miejsc, w których zlikwidowano PP. Dane te gromadzono systematycznie w Systemie Elektronicznej Sprawozdawczości Policji do 27 listopada 2019 r.

(akta kontroli: T. I str. 84-85, 283)

Analizy dotyczące zasadności odtworzenia/utworzenia PP zostały przygotowane dla zdecydowanej większości nowo otwartych posterunków. W przypadku PP, które powstały na podstawie wniosków złożonych przed 31 maja 2016 r., kiedy nie

²³ Komendant wyjaśnił, że wymóg akceptacji był jedynie wskazaniem, ponieważ zawarty był w pismach dyrektora BP KGP, a nie pismach samego Komendanta. Jednak dyrektor ten wyjaśnił, że „treść pism była skonsultowana z właściwym Komendantem Głównym Policji. Komendant chciał koordynacji procesu reaktywacji”.

²⁴ Analizy przygotowywane przez KWP/KSP zawierały informację o stanowisku KPP/KMP, a jeśli analiza była przygotowana i przesłana bezpośrednio przez KPP/KMP lub za pośrednictwem KWP/KSP każdorazowo oczekiwano wyrażenia wobec niej stanowiska komendantów wojewódzkich/Stołecznego.

²⁵ Kolejno: System Wspomagania Dowodzenia Policji, Krajowy System Informacyjny Policji, System Elektronicznej Sprawozdawczości Policji, Rejestr Spraw o Wykroczenia.

wprowadzono jeszcze obowiązku sporządzania analiz w określonej formie, na 62 utworzone/odtworzone PP w 21 przypadkach nie przeprowadzono takiej analizy. Według wyjaśnień Zastępcy Komendanta stało się tak, ponieważ KWP/KSP fakultatywnie przeprowadziły takie analizy lub ponownie rozpatrywały lokalizację PP po 31 maja 2016 r. (ponowiony wniosek), tj. już po wprowadzeniu poleceń Komendanta.

(akta kontroli: T. I str. 280, T. III str. 457)

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację procesu decyzyjnego dotyczącego odtworzenia/utworzenia 41 PP²⁶ (25% wszystkich posterunków, które powstały po 1 stycznia 2016 r.). Kontrolerom przedstawiono w KGP 31 analiz zasadności, które zawierały elementy wymagane w piśmie Zastępcy Komendanta z 31 maja 2016 r. W ośmiu przypadkach analiza nie była wymagana, ponieważ wnioski o odtworzenie/utworzenie PP złożone zostały przed tą datą. W dwóch przypadkach nie zastosowano poleceń Komendanta i nie przesłano obligatoryjnej analizy do KGP. Jednocześnie w trzech przypadkach BP KGP nie wytworzyło własnej analizy, a w jednym przypadku wytworzyło ją niezgodnie z poleceniem Zastępcy Komendanta z 31 maja 2016 r. Szerzej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: T. III str. 212-216; 563-565; T. VI str. 16-46, 284-334)

W świetle powyższego NIK zwraca uwagę na brak całościowej, spójnej koncepcji dotyczącej reaktywacji posterunków Policji, która obejmowałaby ustalenie celu przedsięwzięcia (skierowanego na poprawę bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego jako ustawowego zadania Policji), harmonogramu określającego planowe działania wraz z oszacowaniem całościowych nakładów finansowych oraz ustalenie kryteriów pozwalających na obiektywną analizę stanu faktycznego i ocenę postulatów o utworzenie posterunków w konkretnych komendach powiatowych Policji na obszarze KWP. Brak wytycznych w tej sprawie, w tym ustandaryzowanej argumentacji o planowanej lokalizacji PP, przyczynił się do przyjęcia uznaniowej, opartej głównie na wnioskach społeczności lokalnych, oceny zasadności odtworzenia/utworzenia części posterunków. Zabrakło też spójnego uzasadnienia dla funkcjonowania PP.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Określone przez Komendanta wzór oraz elementy składowe analiz sporządzanych na etapie dokonywania oceny wniosków o przywrócenie (utworzenie) PP nie zapewniały rzetelnej i obiektywnej oceny wnoszonych w tym zakresie postulatów.

Analiza obarczona była wadami metodologicznymi, które uniemożliwiały pełnienie przez nią roli obiektywnego narzędzia wykorzystywanego do oceny zasadności odtworzenia/utworzenia PP w danej lokalizacji, ponieważ:

²⁶ Próbie 41 posterunków Policji do kontroli dobrano w sposób celowy, według profesjonalnego osądu kontrolerskiego. Objęła ona wszystkie posterunki objęte kontrolą NIK w terenowych jednostkach organizacyjnych Policji. Próba składała się z PP w: Tykocinie, Grodzisku, Sztablinie, Raczkach, Szumowie, Michałowie, Zaściankach, Bakalarzewie (KWP Białystok); Osowiej Górze, Grucie, Sadkach (KWP Bydgoszcz); Lubniewicach, Zbąszynku, Kargowej (KWP Gorzów Wlkp.); Kroczykach, Kozach (KWP Katowice); Mircu (KWP Kielce); Jodłowniku i Zakliczynie (KWP Kraków); Świlczy, Jasienicy Rosielnej, Tryńczy, Chorkówce, Wadowicach Górnych, Baligrodzie, Orłach (KWP Rzeszów); Dziwnowie (KWP Szczecin); Sławatyczach, Milejowie (KWP Lublin); Rozprzy (KWP Łódź); Łukcie, Świętajnie (KWP Olsztyn); Książu Wlkp., Obrzycku, Kleszczewie, Falkowie (KWP Poznań); Ojrzeniu, Kotuniu, Łysych (KWP z/s w Radomiu); Węglińcu (KWP Wrocław); Pszczółkach (KWP Gdańsk).

- a) nie nakładała obowiązku umiejscowienia prezentowanych danych dotyczących stanu bezpieczeństwa i efektywności działań Policji w danej gminie w kontekście całego powiatu²⁷.

Zastępca Komendanta wyjaśnił że: „oprócz danych statystycznych pozostających w dyspozycji Policji, uwzględniane są w analizie m.in. czynniki charakterystyczne dla danego obszaru, które mogą mieć wpływ na podjęcie właściwej decyzji np.: liczba ludności oraz jej zagęszczenie, charakter regionu (przemysłowy, rolniczy, turystyczny), ukształtowanie terenu, skomunikowanie, infrastruktura drogowa, występowanie ważnych strategicznie obiektów lub urzędzeń, odległości pomiędzy terenowymi jednostkami/komórkami organizacyjnymi Policji itp. Dlatego też nie w każdym przypadku zestawianie danych statystycznych dla gmin w ramach danego powiatu znajdowało uzasadnienie i – co za tym idzie – wydając polecenia zawarte w piśmie l.dz. EP-686/2016 z dnia 31 maja 2016 r., nie wprowadzono takiego obowiązku”.

NIK nie podziela tej argumentacji, gdyż fakultatywnie stosowane przez niektórych komendantów powiatowych/wojewódzkich odniesienie danych dla gminy do danych dla całego powiatu obiektywizowało wyniki analizy. W większości przypadków, w których zastosowano takie porównanie²⁸, okazywało się, że dana lokalizacja nie jest lokalizacją optymalną dla PP, przynajmniej jeśli chodzi o potrzebę wzmocnienia działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

- b) Dla prezentowanych danych oraz możliwych tendencji nie określono wartości progowych, po przekroczeniu których zasadne było rozważenie utworzenia/odtworzenia PP.

Zastępca Komendanta wyjaśnił to indywidualnym charakterem analizowanych czynników, zależnych od danego rejonu.

W opinii NIK, przyjęcie takiego argumentu kwestionowałoby w ogóle sens policyjnych statystyk, ponieważ prezentowane w nich dane byłyby nieporównywalne. Nie ulega wątpliwości, że w celu zobiektywizowania kryteriów służących podjęciu decyzji o odtworzeniu/utworzeniu posterunku zasadne i możliwe byłoby określenie katalogu kluczowych wskaźników i ich wartości progowych, a także innych mierników (takich jak np. odległość proponowanego posterunku od najbliższej jednostki Policji).

- c) Analizowane okresy dla odtwarzanych PP – w przypadku dużego upływu czasu między likwidacją a złożeniem wniosku o reaktywację – były od siebie zbyt odległe, co czyniło niezasadnym lub nawet niemożliwym porównywanie zawartych w nich danych²⁹.

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że taki czasookres w przypadku odtworzenia posterunku - rok przed likwidacją, rok po likwidacji oraz ostatni pełny rok po likwidacji - uznano za rozwiązanie metodologicznie optymalne ze względu na możliwe do uchwycenia tendencje lub zmiany w trendach dotyczących kategorii zagrożeń.

²⁷ W nielicznych przypadkach, w których fakultatywnie zastosowano taką prezentację, pozwoliło to na uzyskanie kluczowych informacji. Przykładowo odniesienie danych dotyczących wykroczeń na terenie gminy Jodłownik do danych z terenu objętego działaniem całego KP w Tymbarku wykazało, że stosunek ten jest „bardzo niewielki i kształtuje się na poziomie od 2,5 do 7,8%”, co z kolei prowadziło do konstatacji, że przeprowadzona analiza nie wykazuje dużego zagrożenia wykroczeniami oraz przestępczością. Analogicznie w przypadku Lubniewic odniesienie takie prowadziło do stwierdzenia, że pomimo okresowego wzrostu zdarzeń, gmina ta jest najbezpieczniejszą gminą w powiecie. Z kolei w przypadku gminy Rozprza kluczowa informacja również została uzyskana w wyniku odniesienia dotyczących jej danych do danych z całego terenu objętego działaniem KP Gorzkowice – ponad 50% wszystkich przestępstw i wykroczeń miało miejsce na terenie tej gminy.

²⁸ Dotyczy PP w Lubniewicach, Sławatyczach, Jodłowniku, natomiast w przypadku PP w Rozprze umiejscowienie danych w szerszym kontekście przemawiało za uruchomieniem posterunku.

²⁹ W przypadku PP w Milejowie analizie poddano roczne okresy: 2009, 2010 i 2017. Przy tym, dla lat 2009 i 2010 nie przedstawiono danych dotyczących czasu reakcji ze względu na brak możliwości wygenerowania takich danych z systemów SWD i EKSD. W przypadku PP w Kotuniu analizowano lata 2012, 2013 i 2020.

NIK zauważa jednak, że w przypadku analizy danych pochodzących np. z lat 2013, 2014 i 2020 uchwycenie trendu jest problematyczne.

Zastępca Komendanta nie wykluczył zmiany i wyjaśnił, że w oparciu o doświadczenia zdobyte z lat minionych, do rozważenia pozostaje wskazanie ewentualnie innych niż dotychczasowe okresy analiz danych statystycznych.

Wymienione powyżej wady metodologiczne analiz zasadności powodowały, że nie stanowiły one narzędzia pozwalającego na zwymiarowane i obiektywne uzasadnienie – przynajmniej pod kątem czynników związanych z bezpieczeństwem i efektywnością działania Policji – że posterunek powinien zostać odtworzony/utworzony i powstać akurat we wskazanej we wniosku lokalizacji. W analizach brano pod uwagę różne elementy i dokonywano ich korelacji, jednak w istocie – z wymienionych powyżej powodów – opierały się one na arbitralnej i uznaniowej ocenie dokonywanej przez BP KGP.

(akta kontroli: T. II str. 147; T. III str. 19-20, 217-218, 511)

2. Wnioski o odtworzenie/utworzenie PP były pozytywnie rozpatrywane, pomimo że przeprowadzane analizy bezpieczeństwa nie uzasadniały zgłaszanych w tym zakresie postulatów.

Przeprowadzone badanie dokumentacji dotyczącej 31 odtworzonych i nowo utworzonych posterunków, dla których zostały sporządzone analizy zasadności według poleceń Zastępcy Komendanta z 31 maja 2016 r.³⁰ wykazało, że w żadnym z 31 zbadanych przypadków zawarte w analizach parametry dotyczące bezpieczeństwa i efektywności pracy Policji nie wskazywały jednoznacznie na potrzebę odtworzenia/utworzenia PP.

Kontrolerzy zidentyfikowali w zbadanej próbie pojedyncze przypadki, w których o utworzeniu PP mogły zdecydować obiektywne przesłanki, takie jak znaczne oddalenie od najbliższej jednostki Policji, czy wyróżniająca się na tle powiatu liczba popełnianych przestępstw i wykroczeń³¹. Pozostałe wnioski były pozytywnie rozpatrywane, pomimo że ze sporządzonych analiz bezpieczeństwa nie wynikały w sposób jednoznaczny negatywne tendencje występujące od momentu likwidacji posterunku, a niektóre dane wskazywały wręcz na poprawę stanu bezpieczeństwa (lub też że gmina, w której miał powstać posterunek, miała lepsze wskaźniki bezpieczeństwa niż pozostałe gminy na terenie danego powiatu)³².

Stwierdzono także, że w dziewięciu przypadkach³³ na podstawie tych samych lub różniących się w znikomym stopniu danych pierwotnie rekomendowano nieuruchamianie PP, a następnie wskazano na zasadność utworzenia posterunków. W dwóch przypadkach³⁴ wnioski o odtworzenie/utworzenie PP zostały zaakceptowane przez Kierownictwo KGP pomimo kilkakrotnie wyrażonej, negatywnej opinii właściwych komendantów powiatowych, która w jednym przypadku została również poparta przez komendanta wojewódzkiego Policji. W obu tych sprawach komendanci argumentowali, że potrzeba odtworzenia/utworzenia PP nie wynika z analizy bezpieczeństwa, a jeden z komendantów powiatowych wskazał nawet, że

³⁰ Próba objęła 41 odtworzonych lub utworzonych posterunków, w tym analizy zasadności sporządzono w 31 przypadkach.

³¹ Posterunki w Zbąszynku, Baligrodzie, Łukcie i Rozprzy – na zasadność utworzenia PP w tych przypadkach mogło wskazywać znaczne oddalenie od najbliższej jednostki Policji (od 20 do 40 km) oraz wydłużający się czas reakcji na zdarzenia. Obiektywne czynniki wskazujące na zasadność otwarcia posterunków w tych miejscowościach dotyczyły np. tego, że Zbąszynek jest najbardziej oddaloną gminą od najbliższej jednostki Policji w całym powiecie, a w przypadku Rozprzy połowa wszystkich przestępstw i wykroczeń w całym powiecie miała miejsce właśnie w tej gminie.

³² Przykładowo było tak w przypadku analiz dotyczących Jodłownika, Kroczyca, Mirca, Gruty czy Milejowa.

³³ Posterunki w Sławatyczach, Ojrzeniu, Wadowicach Górnych, Milejowie, Węglińcu, Sadkach, Świlczy, Tryńczy, Lubniewicach.

³⁴ Posterunki w Lubniewicach i Świlczy.

w przypadku konieczności wyodrębnienia ze struktur powiatowych etatów na reaktywowany posterunek mogą wystąpić trudności we właściwej dyslokacji służby, a w skrajnym przypadku może przyczynić się to do wzrostu zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie innych gmin powiatu³⁵.

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że dane statystyczne nie były jedynym wskaźnikiem do podjęcia decyzji o tworzeniu, bądź braku zasadności tworzenia posterunku Policji, a równie ważnym elementem przy podejmowaniu tego rodzaju decyzji były oczekiwania społeczne w zakresie potrzeby zapewnienia odpowiedniego poziomu poczucia bezpieczeństwa.

NIK nie twierdzi, że PP nie powinny zostać reaktywowane w miejscach, w których powstały. Wskazuje jednak, że ich utworzenie nie wynikało z obiektywnych danych zagregowanych i przeanalizowanych przez Policję, a następnie przedstawionych kontrolującym.

Zebrane dokumenty wskazują, że powody tworzenia posterunków w wielu przypadkach sprowadzały się do korelacji dwóch elementów – oczekiwań społecznych i chęci partycypacji władz samorządowych w kosztach utworzenia PP, przy czym za „oczekiwania społeczne” mogły się kryć nawet indywidualne osoby, co przyznawał Zastępca Komendanta. Wyjaśnił, że podstawą takiego kierunku działania w zakresie tworzenia/odtworzenia posterunków Policji był m.in. Priorytet nr III KGP - *Podniesienie efektywności działań Policji w celu realizacji oczekiwań społecznych*, który jest realizowany poprzez *Zacieśnianie współpracy Policji ze społeczeństwem i uspołecznianie działań Policji, w tym organizowanie debat społecznych* (Zadanie nr 4), a głos lokalnej społeczności jest istotny dla realizacji ustawowych zadań Policji.

NIK zauważa jednak, że artykuł 1 ust. 1 ustawy o Policji stanowi, iż: *„Tworzy się Policję jako umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego”*, a podstawowym celem w planie działalności Komendanta Głównego Policji jest zapewnienie bezpieczeństwa obywateli. Poczucie bezpieczeństwa oraz związane z nim subiektywne oczekiwania społeczne nie mogą przeważać nad faktycznym zapewnieniem bezpieczeństwa, znajdującym odzwierciedlenie w gromadzonych przez Policję statystykach. W przeciwnym wypadku mogłoby to prowadzić, do sytuacji, w której PP powstaje w każdej gminie, ponieważ takie jest oczekiwanie społeczne lub wola jednostek samorządu terytorialnego (albowiem do kręgu realizowanych przez nie zadań należą również i te związane z zapewnieniem porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli).

Były Dyrektor BP KGP, pełniący tę funkcję w latach 2016-2018, zeznał, że analiza bezpieczeństwa miała w procesie reaktywacji jedynie funkcję wzmacniającą – tzn. jeśli wskazywała na zasadność powstania posterunku, była brana pod uwagę, jeśli nie, to decydowały oczekiwania lokalnej społeczności. Badanie 16 wniosków³⁶ (11,8%) spośród 135, które nie uzyskały pozytywnej rekomendacji KGP, wykazało, że dominującą przyczyną odmowy odtworzenia/utworzenia PP również nie była analiza bezpieczeństwa, a przede wszystkim problemy logistyczne (w tym brak lokalu oraz wycofanie się jednostek samorządu z partycypacji w kosztach utrzymania posterunków) oraz brak możliwości wyodrębnienia etatów.

Należy podkreślić, że w sytuacji, w której siły i środki Policji są ograniczone (problemem tej formacji są w szczególności wakaty na każdym szczeblu organizacyjnym), powinny być one wykorzystywane efektywnie, tj. w sposób celowy

³⁵ PP w Lubniewicach.

³⁶ W badanej próbie sporządzonych zostało 10 analiz zasadności. W przypadku pozostałych sześciu wniosków analiza taka nie była wymagana, ponieważ wnioski te zostały złożone przed 31 maja 2016 r.

i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z ponoszonych nakładów³⁷. W przypadku PP oznacza to, że powinny być one umiejscowione tam, gdzie są najbardziej potrzebne i gdzie będą mogły działać w efektywny sposób w zakresie podniesienia poziomu bezpieczeństwa³⁸. Komendant powinien zatem koncentrować swoją uwagę na zabezpieczeniu w pierwszej kolejności tych obszarów, w których zidentyfikowano negatywne trendy związane ze wzrostem szeroko rozumianej przestępczości (w korelacji z pozostałymi elementami, takimi jak np. dostępność Policji na danym terenie). Lokalizacja takich miejsc powinna w możliwie jednoznaczny i obiektywny sposób wynikać z analiz zasadności. Opracowania te w obecnej formule nie mogą wypełniać tego zadania, za co odpowiada zarówno Komendant, który wydał związane z tym polecenia, jak i Dyrektor Biura Prewencji, który na podstawie otrzymywanej dokumentacji nie dostrzegł potrzeby wystąpienia z inicjatywą zmiany poleceń Komendanta.

(akta kontroli T. III str. 76, 205, 447-450, 511, 562-565;
T. VI str. 1-418; T. VII str. 1-516)

3. Wnioski o odtworzenie/utworzenie PP opiniowane były niezgodnie z poleceniami Komendanta.

W przypadku czterech PP z objętej badaniem próby (posterunki w Książu Wielkopolskim, Fałkowie, Chorkówce i Baligrodzie) proces uzgadniania ich uruchomienia był niezgodny z poleceniem Zastępcy Komendanta Głównego Policji z dnia 31 maja 2016 r.:

- a) w przypadku Chorkówki nie została przekazana do KGP analiza zasadności zawierająca elementy wskazane w ww. piśmie,
- b) w przypadku Fałkowa KGP nie dysponowała dokumentacją potwierdzającą proces uzgodnienia zasadności uruchomienia PP,
- c) w przypadku Baligrodu i Książa Wielkopolskiego przekazana do BP KGP analiza nie została wzięta pod uwagę w procesie decyzyjnym na poziomie KGP.

W konsekwencji w BP KGP nie wytworzono i nie przedstawiono Komendantowi analizy zasadności uruchomienia PP Fałkowie, Książu Wielkopolskim i Baligrodzie. W przypadku Chorkówki zaakceptowany przez Komendanta dokument pozbawiony był kluczowych elementów analizy.

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że ocena zasadności utworzenia posterunku w Baligrodzie została dokonana poprzez uzgodnienie inwestycji przebudowy i modernizacji pomiędzy komórkami logistycznymi KWP w Rzeszowie i KGP dokonanej w dniu 2 czerwca 2017 r., w związku z czym BP KGP zostało postawione przed faktem dokonaniem, a przez to sporządzenie analizy nie znajdowało uzasadnienia. Brak analizy w przypadku Chorkówki Zastępca Komendanta wyjaśnił tym, że postulat utworzenia PP znalazł akceptację Kierownictwa KWP w Rzeszowie, w związku z czym nie dokonywano szczegółowej analizy, co zostało zaakceptowane przez Zastępcę Komendanta Głównego Policji w uproszczonej informacji z dnia 23 listopada 2017 r. W przypadku PP w Fałkowie i Książu Wielkopolskim Zastępca Komendanta wyjaśnił, że KWP w Poznaniu nie występowało do BP KGP z wnioskiem o zajęcie stanowiska.

W opinii NIK proces odtwarzania wskazanych posterunków Policji był wadliwy, gdyż na poziomie KGP pominięto w nim analizy zasadności stanowiące kluczowy element przy podejmowaniu decyzji przez Komendanta. KGP nie wyegzekwowała od KWP przedłożenia tych dokumentów lub zostały one przedłożone już po podjęciu decyzji

³⁷ Tj. w sposób wymagany na podstawie art. 44 ust. 3 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych.

³⁸ NIK zwraca w tym kontekście uwagę na problemy i ograniczone zasoby Policji. Przykładowo w garnizonie stołecznym odsetek wakatów wynosił 19,9% - etat wynosił 10 026, natomiast wakaty 1 995 (na dzień 1 lipca 2023 r.).

na poziomie KWP. Niedochowanie zasad określonych przez Komendanta skutkowało w KGP brakiem możliwości stwierdzenia, czy ww. przypadkach wystąpiły okoliczności uzasadniające utworzenie posterunków. Przedłożone wyjaśnienia wskazują z kolei na zlekceważenie polecenia służbowego i brak reakcji na nieprawidłowości ze strony kierownictwa Policji.

(akta kontroli: T. III str. 204-218, 504-513, 563-565;
T. VI str. 163-172; T. VII 221-232, 408-452)

4. Niedokonanie aktualizacji wytycznych nr 5 dotyczących zasad organizacji i funkcjonowania posterunków Policji.

Wytyczne nr 5, określając w § 12 ust. 1 zadania i czynności służbowe realizowane przez dzielnicowego posterunku Policji, odsyłały do zarządzenia nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 czerwca 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych³⁹, które zostało uchylone z dniem 1 lipca 2016 r. wraz z wejściem w życie obowiązującego zarządzenia nr 5 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 czerwca 2016 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika dzielnicowych⁴⁰.

Zastępca Komendant wyjaśnił, że w odniesieniu do istotnych kwestii, takich jak cel tworzenia posterunku Policji i jego zakres działania, wytyczne nr 5 pozostają aktualne. Nie dostrzegł także konieczności wprowadzenia zmian do regulacji dotyczących tworzenia PP.

Zdaniem NIK nowelizacja regulacji wewnętrznych w związku ze zmianą stanu prawnego jest wymogiem sprawnego funkcjonowania organu administracji. Niezależnie od powyższego NIK zauważa, że zaktualizowane wytyczne w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania posterunków Policji, uzupełnione o treści wynikające z licznych pism Komendanta kierowanych do podległych jednostek, mogłyby stanowić spójny dokument zawierający wszystkie polecenia i oczekiwania w tym obszarze.

(akta kontroli: T. III str. 79, 512)

OCENA CZĄSTKOWA

Komendant Główny Policji prowadził, pod nadzorem Ministra SWiA, intensywne działania związane z tworzeniem nowych i odtwarzaniem zlikwidowanych posterunków Policji. Koordynował ten proces kierując polecenia do podległych mu jednostek, a także zastrzegł sobie prawo do wyrażenia ostatecznej zgody na odtworzenie/utworzenie PP. Ustalona przez Komendanta procedura reaktywacji posterunków oraz wypracowana w KGP praktyka postępowania z wnioskami o odtworzenie/utworzenie PP uporządkowały i usystematyzowały ten proces.

Ustalenia kontroli wykazały jednak, że opracowywane przez jednostki Policji analizy były obarczone wadami metodologicznymi, które uniemożliwiały podejmowanie obiektywnych i rzetelnych decyzji, a wnioski o odtworzenie/utworzenie PP były rozpatrywane pozytywnie, pomimo że przeprowadzane analizy bezpieczeństwa nie uzasadniały zgłaszanych w tym zakresie postulatów. W efekcie względu merytoryczne, które winny mieć kluczowe znaczenie dla podjęcia decyzji o odtwarzaniu posterunków, były często pomijane, a decydujące znaczenie miały tzw. oczekiwania społeczne. W rezultacie, brak było możliwości dokonania jednoznacznej i obiektywnej oceny, czy utworzenie poszczególnych posterunków było zasadne, a ich lokalizacje optymalne.

W ocenie NIK opisana powyżej praktyka dotycząca podejmowania decyzji o odtwarzaniu PP, w zestawieniu z przedstawionymi w obszarze drugim ustaleniami

³⁹ Dz. Urz. KGP z 2013 r. poz. 38, dalej zarządzenie nr 528.

⁴⁰ Dz. Urz. KGP poz. 26, ze zm.

dotyczącymi braku oceny skuteczności wprowadzanych zmian, stwarza istotne ryzyko, że tworzona w ten sposób struktura nie będzie sprawnie funkcjonować oraz stanowić optymalnej odpowiedzi na wyzwania w zakresie bezpieczeństwa obywateli.

OBSZAR

2. Realizacja strategii i programów dotyczących bezpieczeństwa publicznego

Opis stanu faktycznego

Na polecenie Sekretarza Stanu w MSWiA⁴¹ od roku 2017 r. do planu działalności Komendanta Głównego Policji wpisywano m.in. zadanie dotyczące odtwarzania zlikwidowanych posterunków Policji służące realizacji celu *Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego*⁴². Pomiar realizacji tego celu odbywał się przy pomocy mierników określonych przez KGP i zaakceptowanych przez MSWiA. W okresie objętym kontrolą w planach działalności zadanie dotyczące odtwarzania posterunków Policji służyło realizacji celów:

- w latach 2017-2018 *Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego* wraz z przypisanymi do niego miernikami: *Wskaźnik dynamiki wszczęć postępowań przygotowawczych w obszarze przestępczości ogółem (z wyłączeniem przestępczości ekonomicznej, narkotykowej i korupcyjnej)* o planowanej wartości poniżej 100% oraz *Wskaźnik dynamiki wszczęć postępowań przygotowawczych w obszarze przestępczości ekonomicznej, narkotykowej i korupcyjnej* o planowanej wartości powyżej 100%;
- w 2019 r. *Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego* wraz z przypisanymi miernikami: *Skuteczne zwalczanie przestępczości ogółem (z wyłączeniem przestępczości ekonomicznej, narkotykowej i korupcyjnej)* o planowanej wartości poniżej 100% oraz *Skuteczne zwalczanie przestępczości gospodarczej i ograniczenie szarej strefy oraz przeciwdziałanie korupcji i przestępczości narkotykowej* o planowanej wartości powyżej 100%;
- w latach 2020-2022 *Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli* wraz z przypisanymi miernikami: *Średniookresowy wskaźnik zagrożenia* (średnia – w danym okresie – liczba przestępstw na 100 tys. ludności) o planowanej wartości ≤ 194 oraz *Wskaźnik wykrywalności przestępstw ogółem (%)* o wartości $\geq 68\%$.

W ramach realizacji obowiązku określonego w § 8 pkt 3 zarządzenia nr 15 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 kwietnia 2016 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej w działach administracji rządowej – administracja publiczna, sprawy wewnętrzne, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne⁴³ Komendant przedkładał Ministrowi SWiA sprawozdania z realizacji zadania odtwarzania posterunków Policji, które zawierały od 2021 r. wyłącznie dane o liczbie nowo otwartych w danym roku PP. We wcześniejszych sprawozdaniach KGP informowała także o przeprowadzeniu analizy zgłaszanych propozycji dotyczących lokalizacji posterunków Policji (2018-2020) oraz o monitorowaniu poziomu realizacji planów (do 2019 r.).

Komendant nie badał odrębnie, w jaki sposób realizacja zadania dotyczącego tworzenia nowych posterunków wpływała na realizację celów określonych w planach jego działalności.

(akta kontroli: T. I str. 298-452, T. II str. 1-139, 145-147)

Komenda nie dysponowała danymi pozwalającymi na ustalenie kwoty faktycznie poniesionych - w skali całego kraju - kosztów i nakładów związanych z procesem

⁴¹ Pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Porządku Publicznego nr DPP-BK-806-7/2016.

⁴² Od 2020 r. cel nosi nazwę: „Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli”.

⁴³ Dz. Urz. MSWiA z 2016 r. poz. 16.

reaktywacji posterunków Policji. W KGP gromadzono jedynie informacje dotyczące wydatków inwestycyjnych i modernizacyjnych na tworzone PP. W latach 2016-2023 (I półrocze) wydatki na ten cel wyniosły 107 525,7 tys. zł, w tym:

- budżet państwa - 25 379,7 tys. zł,
- środki z programów modernizacji Policji - 65 400,3 tys. zł,
- wsparcie samorządów i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – 13 487,7 tys. zł,
- Fundusz Wsparcia Policji – 1 658 tys. zł,
- Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa – 1 600 tys. zł.

(akta kontroli: T. III str. 81)

Na przedsięwzięcia inwestycyjne związane z ww. reorganizacją Policji w programach Modernizacji Policji 2017-2020 oraz 2022-2025 zaplanowano kwotę 144 173 tys. zł. W ramach przygotowań do Programu Modernizacji na lata 2017-2020 dokonano m.in.: wyselekcjonowania inwestycji do realizacji, przeglądu wszystkich obiektów, analizy potrzeb inwestycyjnych, hierarchizacji potrzeb oraz weryfikacji priorytetów dla poszczególnych zadań inwestycyjnych ze szczególnym uwzględnieniem posterunków Policji. W ramach przygotowań do kolejnego programu modernizacji podjęto działania w celu wypracowania strategii na lata 2022-2025⁴⁴, w tym dotyczącej m.in. budownictwa posterunków Policji. Obszar ten został objęty przez BLP KGP nadzorem, a jednostki organizacyjne Policji zostały zobowiązane do przedkładania szczegółowych informacji w tym zakresie w terminie do 10., 20. oraz 30. dnia każdego miesiąca.

(akta kontroli: T. II. str. 252-459, T. III str. 6, 8,)

Odnosnie braku wiedzy w KGP na temat kosztów funkcjonowania PP Zastępcą Komendanta wyjaśnił, że dysponentem środków bieżących są KWP/KSP i one powinny analizować i monitorować koszty utrzymania obiektów. Dodał również, że w celu weryfikacji założeń związanych z procesem reaktywacji posterunków, które zakładały dofinansowanie kosztów bieżących ze środków jednostek samorządu terytorialnego BLP KGP zebrało ww. informacje za lata 2017-2018. Potwierdziły one jednak niewielki udział wydatków jednostek samorządu terytorialnego. Koszty funkcjonowania odtworzonych posterunków wyniosły w 2017 r. - 203,2 tys. zł (w tym 23,2 tys. samorząd terytorialny) oraz w 2018 r. - 304,9 tys. zł (w tym 24,6 tys. zł samorząd terytorialny).

KGP nie dysponowała również danymi dotyczącymi wysokości wydatków osobowych ponoszonych w związku z reaktywacją PP. Dyrektor Biura Kontroli KGP poinformował, że etaty funkcjonariuszy i pracowników posterunków Policji przesuwano ze struktur wyższego szczebla na poziom posterunków, co nie wpłynęło na ogólny poziom wydatków w poszczególnych województwach.

(akta kontroli: T. I str. 263, T. III str. 88, 180-196)

Zasady dotyczące określania struktury organizacyjnej i stanów etatowych posterunków Policji zostały uregulowane w: zarządzeniu nr 1041, wytycznych nr 5 oraz w zarządzeniu nr 88 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 lutego 2011 r. *w sprawie zasad naliczeń etatowych w Policji*⁴⁵.

Stosownie do ww. regulacji posterunek można tworzyć, jeśli liczba stanowisk policyjnych wynosi nie mniej niż pięć. W strukturze organizacyjnej posterunku poza kierownikiem posterunku mogą występować następujące stanowiska policyjne: asystent, dzielnicowy, referent oraz policjant. Zdaniem Zastępcy Komendanta nie jest

⁴⁴ W grudniu 2021 r. Dyrektor BLP KGP zatwierdził Strategię Funkcjonowania BLP KGP na lata 2022-2025.

⁴⁵ Dz. Urz. KGP z 2011 r. Nr 2, poz. 7 ze zm.

możliwe określenie minimalnej liczby etatów posterunku, która zapewniałaby efektywne działanie tej komórki. Zastępca Komendanta podkreślił, że zgodnie z obowiązującymi regulacjami to komendant powiatowy odpowiedzialny jest za ustalanie stanów etatowych posterunków w sposób zapewniający realizację zadań określonych w zarządzeniu nr 1041.

Kontrola wykazała zróżnicowaną strukturę etatową nowo utworzonych posterunków, na którą składało się od pięciu do 17 etatów. Według stanu na dzień 1 lipca 2023 r. spośród nowo utworzonych posterunków 34 (21,1%) miało pięć etatów, 14 (8,7%) – sześć etatów, 28 (17,4%) – siedem etatów, 44 (27,3%) – osiem etatów, 14 (8,7%) – dziewięć etatów oraz 6 (3,7%) - 10 etatów. Pozostałe 21 (13,1%) posterunki posiadały normatyw etatowy od 11 do 17. W badanym okresie najwięcej posterunków (47,2%) posiadało normatyw etatowy od pięciu do siedmiu. W 2019 r. mając na uwadze uwarunkowania lokalne oraz oczekiwania społeczne w zakresie dostępu do Policji Zastępca Komendanta zalecił, że zasadnym jest zwiększenie struktur etatowych i obsady posterunków w szczególności tych, gdzie liczba etatów nie przekracza siedmiu. W okresowych informacjach BP KGP wskazało, że nowo powstałe posterunki w okresie od 1 czerwca 2017 r. do 1 sierpnia 2019 r. wzmocniono dwoma etatami⁴⁶ z rezerwy Komendanta Głównego Policji, zaś posterunki utworzone po kwietniu 2022 r. ośmioma etatami⁴⁷.

NIK zauważa, że pomimo rekomendacji KGP o zwiększeniu stanu etatowego najmniejszych PP, nadal wśród nowo utworzonych pozostaje 76 posterunków o najniższym stanie, tj. od pięciu do siedmiu etatów.

(akta kontroli: T. I str. 126-127, T. II str. 153, 238, T. III str. 454-457)

W okresie objętym kontrolą na wnioski komendantów wojewódzkich oraz Komendanta Stołecznego Policji z rezerwy etatowej Komendanta Głównego Policji przekazano łącznie 557 etatów na zwiększenie stanów etatowych posterunków, w tym 401 dotyczyło reaktywowanych PP.

(akta kontroli: T. II str. 144, T. str. 471)

W ustawie o ustanowieniu Programu Modernizacji na lata 2022 - 2025 zaplanowano wzrost zatrudnienia o 5 600 etatów policyjnych, w tym na obsadzenie planowanych do odtworzenia/utworzenia posterunków. Podział dodatkowych etatów ujętych w ustawie o modernizacji Policji dokonywany był m.in. w oparciu o aktualizowany na bieżąco Wykaz posterunków Policji planowanych do odtworzenia/utworzenia.

(akta kontroli: T. III str. 8-9)

W celu ustalenia stanu zatrudnienia w PP, od sierpnia 2019 r. rozpoczęto systematyczne zbieranie informacji dotyczącej struktur etatowych funkcjonujących posterunków w cyklach półrocznych. Sporządzane przez BP KGP informacje zwierały m.in. analizy stanów etatowych, poziomu zatrudnienia według normatywu etatowego oraz wakatów na stanowiskach policyjnych. Dokument był każdorazowo zatwierdzany przez Zastępcę Komendanta i przekazywany komendantom wojewódzkim do służbowego wykorzystania i realizacji wniosków w nim zwartych. W latach 2019 - 2023 stan zatrudnienia względem stanu etatowego w nowo tworzonych (odtworzonych) posterunkach wynosił:

- na dzień 1 sierpnia 2019 r. – 722 funkcjonariuszy (94% etatu wynoszącego 768),
- na dzień 1 stycznia 2020 r. – 792 funkcjonariuszy (95,4% etatu wynoszącego 830),
- na dzień 1 stycznia 2021 r. – 867 funkcjonariuszy (95,2% etatu wynoszącego 911),

⁴⁶ Informacja dotycząca reaktywacji oraz struktur etatowych funkcjonujących posterunków Policji na dzień 1 sierpnia 2019 r.

⁴⁷ Informacja dotycząca reaktywacji oraz struktur etatowych funkcjonujących posterunków Policji na dzień 1 stycznia 2023 r.

- na dzień 1 stycznia 2022 r. – 1006 funkcjonariuszy (97,6% etatu wynoszącego 1031),
- na dzień 1 stycznia 2023 r. – 1121 funkcjonariuszy (94,5% etatu wynoszącego 1186).
- na dzień 1 lipca 2023 r. – 1112 funkcjonariuszy (89,6% etatu wynoszącego 1241).

W latach 2016-2023 wskaźnik zatrudnienia we wszystkich funkcjonujących posterunkach kształtował się na zbliżonym poziomie jak w nowo utworzonych komórkach. W badanym okresie najniższy wskaźnik zatrudnienia odnotowano na dzień 1 lipca 2023 r. (spadek o 4,9% względem 1 stycznia 2023 r.).

Przeprowadzona przez BP KGP analiza zatrudnienia w funkcjonujących posterunkach Policji wykazała m.in., że w 11 posterunkach⁴⁸ wskaźnik wakatów kształtował się na wysokim poziomie, tj. 40-67%. Odnosnie podejmowanych działań w celu uzupełnienia braków kadrowych na stanowiskach policyjnych Zastępca Komendanta wyjaśnił, że to komendanci powiatowi Policji realizują politykę kadrową na terenie swojego działania. Poinformował również, że zobowiązał w szczególności Komendanta Wojewódzkiego w Gdańsku, Szczecinie, Białymstoku, Wrocławiu, Olsztynie, Poznaniu oraz Komendanta Stołecznego Policji do dokonania analizy sytuacji kadrowej, przyczyn niskiego stanu zatrudnienia oraz podjęcia działań na rzecz uzupełnienia wakujących stanowisk. Przeprowadzona analiza wykazała, że wysoki stan wakatów utrzymywał się z powodu m.in. odejścia funkcjonariuszy na emeryturę, przebywania na zwolnieniach lekarskich, urlopach rodzicielskich, szkoleniach adaptacyjnych oraz z braku konkurencyjności wynagrodzeń i niskiego stopnia zainteresowania pracą w Policji w jednostkach usytuowanych w pobliżu zachodniej granicy Polski.

(akta kontroli: T. II str. 153-249, T. III str. 51-72)

Zdaniem NIK wskazane powyżej okoliczności dowodzą, że funkcjonowanie posterunków o najniższym stanie etatowym i niepełnej obsadzie kadrowej wiąże się z wieloma problemami organizacyjnymi. Najmniejsze posterunki nie są w stanie zapewnić całodobowej obsługi obywateli, zorganizować służby patrolowej w trybie zmianowym, a czasem nawet pojedynczego patrolu. Potwierdzeniem powyższego są informacje zawarte w analizach bezpieczeństwa, w których komendanci wskazywali, że w przypadku konieczności wyodrębnienia ze struktur powiatowych etatów na reaktywowany posterunek mogą wystąpić trudności we właściwej dyslokacji służby, a w skrajnym przypadku działanie takie może przyczynić się to do wzrostu zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie innych gmin powiatu (PP w Lubniewicach). Ryzyko to potwierdzono również w wyniku kontroli przeprowadzonych przez NIK w komendach powiatowych Policji, które wykazały brak dostępności posterunków w dniach powszednich, a w skrajnym przypadku nawet przez 19 dni (PP w Lubniewicach). Z uwagi na brak sporządzenia przez okres ośmiu lat jakichkolwiek analiz funkcjonowania nowo utworzonych posterunków brak było możliwości potwierdzenia faktu efektywniejszego dotarcia Policji do społeczności lokalnych.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Komendant Główny Policji nie gromadził, ani nie opracowywał danych mających na celu analizę skuteczności działania Policji w zmienionej strukturze organizacyjnej, obejmującej odtworzone i nowo utworzone posterunki Policji. Nie weryfikował, w jaki

⁴⁸ W Sadlinkach, Ryjewie, Cewicach, Dygowie, Cedyni, Czeremsze, Zawidowie, Węglińcu, Wydminach, Włoszakowicach, Kaluszyńce.

sposób przeprowadzona dotychczas reorganizacja terenowych struktur Policji wpłynęła na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także nie ustanowił mierników (wskaźników) pozwalających ocenić wpływ tego procesu na realizację celów określonych w planach działalności Komendanta i Ministra SWiA. Nie gromadził i nie analizował również danych dotyczących wydatków ponoszonych w związku z trwającym procesem reaktywacji posterunków Policji, za wyjątkiem nakładów na zadania inwestycyjne i remontowe, w tym finansowane z programów modernizacji. Brak było zatem możliwości stwierdzenia, w jaki sposób otwarcie posterunków oraz poniesione w związku z tym nakłady wpływały na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz na sprawność funkcjonowania terenowych jednostek Policji.

Odnosząc ocenę efektywności reaktywowanych PP w stosunku do ponoszonych nakładów, Zastępca Komendanta wyjaśnił, że bezpieczeństwo, a w szczególności poczucie bezpieczeństwa obywateli w swoim miejscu zamieszkania, nie są produktami biznesowymi, a więc nie należy oczekiwać, że nakłady finansowe przyniosą zawsze jednoznacznie pozytywny wynik statystyczny. Dodał również, że *kluczową w rozumieniu roli posterunku w społeczności lokalnej jest nie tylko zdolność do wypełniania reaktywnej funkcji posterunku, a często bardziej istotna z punktu widzenia osobistej świadomości obywateli o poczuciu bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania, jest funkcja posterunku jako lokalnej łatwo dostępnej otwartej przede wszystkim pozbawionej anonimowości grupy policjantów, którzy realizując własne zadania starają się jednocześnie być częścią tej społeczności.*

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że efekty podjętych działań oceniane były na podstawie m.in. zdolności do osiągnięcia wartości mierników oraz stanu realizacji zadań ujmowanych w Planie działalności Komendanta Głównego Policji, a posterunki są częścią hierarchicznego układu jednostek terenowych Policji i wraz z nimi realizują zadania i działania w ramach systemu planowania strategicznego Policji. Dodał, że zgodnie z § 15 zarządzenia nr 678 Komendanta Głównego Policji *w sprawie form i metod wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową oraz koordynacji działań o charakterze prewencyjnym*⁴⁹ szczegółowe analizy stanu bezpieczeństwa przeprowadzane były co najmniej z poziomu powiatu i odnosiły się m.in. do poziomu bezpieczeństwa opartego na opiniach społeczności lokalnej⁵⁰. Analizy te realizowane i przechowywane były na terenie każdej jednostki powiatowej, natomiast w KGP wyniki badań o charakterze ogólnopolskim poddawane były ocenom na wewnętrzne potrzeby Komendanta.

NIK nie może podzielić powyższej argumentacji. Brak dokonywania analizy efektów całego przedsięwzięcia powodował, że Komendant nie posiadał wiedzy, wymaganej m.in. na podstawie 44 ust. 3 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych, na temat faktycznych efektów wydatkowanych środków, w tym w szczególności ich wpływu na stan bezpieczeństwa. W ocenie NIK, długotrwały i kosztowny proces reaktywacji posterunków powinien być oparty na rzeczywistych danych o wynikach pracy Policji, a nie badaniach społecznych, dotyczących subiektywnie odczuwanego poczucia bezpieczeństwa. Zdaniem NIK, przyjęty system oceny bazujący na opiniach społeczności lokalnej nie pozwalał ocenić skuteczności funkcjonowania terenowych struktur Policji oraz powodował, że proces reaktywacji posterunków był kontynuowany, pomimo braku wiedzy kierownictwa Policji na temat jego efektów oraz wpływu na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego⁵¹.

⁴⁹ Dz. Urz. KGP z 2018 r. poz. 108.

⁵⁰ Do 2023 r. pod nazwą Polskie Badanie Przystępczości, a od ostatniej edycji Społeczna Ocena Pracy Policji.

⁵¹ W tym kontekście Izba zwraca uwagę na pogorszenie wyników pracy Policji w niektórych jednostkach terenowych kontrolowanych przez NIK, w których odtworzono/utworzono PP, tj. wzrost średniego czasu reakcji na zdarzenie lub spadek stopnia wykrywalności (posterunki w Zaściankach, Falkowie, Chorkówce i Lubniewicach).

Warto zauważyć, że w trakcie kontroli Zastępca Komendanta dostrzegł potrzebę corocznej oceny sposobu i efektywności funkcjonowania posterunków, zobowiązując jednostki Policji do przeprowadzenia takich badań⁵². Ponadto do zadań własnych, zleconych przez Komendanta komendom powiatowym i miejskim za pośrednictwem KWP/KSP, należało przeprowadzanie konsultacji społecznych rok po odtworzeniu/utworzeniu posterunku. Komendant nie zbierał jednak informacji w tym zakresie.

(akta kontroli: T. I str. 282-283; T. II str. 145-146; T. III str. 9, 61, 508-510)

OCENA CZĄSTKOWA

Komendant Główny Policji regularnie monitorował realizację procesu odtwarzania i tworzenia nowych posterunków Policji. Nadzorował poziom zatrudnienia w posterunkach, podejmował działania w celu wzmocnienia ich normatywów etatowych z rezerwy KGP oraz zalecał KWP/KSP uzupełnianie wakujących stanowisk. Działania te, z powodu wysokiej liczby wakatów, nie były jednak w pełni skuteczne, a większość nowo utworzonych posterunków nie miała pełnej obsady kadrowej, co skutkowało m.in. ograniczeniem ich dostępności dla mieszkańców.

NIK stwierdziła ponadto, że intensywnie prowadzony od 2016 r. proces reaktywacji posterunków Policji nie został dotąd poddany ewaluacji pod kątem jego efektów. Pomimo zaangażowania znacznych środków publicznych oraz dalszych wydatków planowanych do poniesienia do 2025 r., proces reaktywacji posterunków był kontynuowany w sytuacji braku wiedzy kierownictwa Policji na temat jego efektów oraz wpływu na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego. Stwarza to istotne ryzyko, że tworzona w ten sposób struktura nie będzie sprawnie funkcjonować oraz stanowić optymalnej odpowiedzi na wyzwania w zakresie bezpieczeństwa obywateli.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Wdrożenie rozwiązań oraz wypracowanie kryteriów pozwalających na dokonywanie merytorycznej, kompleksowej i obiektywnej oceny postulatów o odtwarzanie/tworzenie posterunków Policji.
2. Opracowanie rzetelnej, bazującej na obiektywnych wskaźnikach i uwzględniającej poniesione koszty analizy przedstawiającej dotychczasowe rezultaty procesu reaktywacji posterunków Policji, tj. w szczególności:
 - efektywność ich funkcjonowania,
 - stan bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie działania komend powiatowych (miejskich/rejonowych) Policji, w których utworzono te posterunki.
3. Wdrożenie mechanizmów pozwalających na bieżące monitorowanie oraz okresowe oceny wpływu odtwarzanych posterunków Policji na poprawę bezpieczeństwa publicznego i ochronę obywateli.
4. Opracowanie, w oparciu o wyniki ww. działań i analiz, koncepcji dalszego rozwoju struktur terenowych jednostek organizacyjnych Policji.
5. Zaktualizowanie wytycznych nr 5 Komendanta Głównego Policji dotyczących zasad organizacji i funkcjonowania posterunków Policji.

⁵² Spostrzeżenie zostało zapisane w Informacji dotyczącej procesu reaktywacji oraz struktur etatowych funkcjonujących posterunków Policji wg stanu na dzień 1 lipca 2023 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, ²⁷ października 2023 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś



.....
podpis