



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.12.1.2023

Nadinspektor Tomasz Klimek  
Komendant Wojewódzki Policji w Olsztynie  
Komenda Wojewódzka Policji w Olsztynie  
ul. Partyzantów 6/8, 10-521 Olsztyn

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/029 – Funkcjonowanie posterunków Policji

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Olsztynie  
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn  
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30  
lol@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Policji w Olsztynie, ul. Partyzantów 6/8, 10-521 Olsztyn (dalej: KWP lub Komenda)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Nadinspektor Tomasz Klimek, Komendant Wojewódzki Policji w Olsztynie, od 27 stycznia 2016 r. (dalej: Komendant)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja posterunków Policji na obszarze Komendy Wojewódzkiej Policji 2. Nadzór komendanta wojewódzkiego Policji nad funkcjonowaniem PP oraz KPP.
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2016 r. – 30 czerwca 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, o ile miały one związek z kontrolowaną działalnością.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Marcin Wójcik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/93/2023 z 4 lipca 2023 r.  (akta kontroli str. 1)

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W Komendzie podejmowano rzetelne działania w celu stworzenia odpowiednich warunków prawnych oraz kadrowych w dziesięciu posterunkach Policji<sup>3</sup>, które utworzone zostały w latach 2017-2021. Sześć z nich stanowiły nowo wybudowane obiekty, a łączny koszt realizacji tych inwestycji wyniósł 12,6 mln zł. W każdym przypadku zapewniono wymaganą liczbę i rodzaj etatów funkcjonariuszy w PP, a opinia Komendanta o zasadności ich utworzenia została podjęta między innymi w oparciu o analizy bezpieczeństwa przeprowadzane przez komendantów komend powiatowych<sup>4</sup> lub miejskich<sup>5</sup> Policji. Skuteczne były także działania dotyczące wsparcia finansowego od podmiotów zewnętrznych na rzecz tworzenia nowych PP. W ramach darowizn pozyskano bowiem od jednostek samorządu terytorialnego m.in. osiem nieruchomości pod budowę PP. Prawidłowo zrealizowano również obowiązek zaopiniowania regulaminu organizacyjnego KPP w Ostródzie oraz Szczytnie w związku z utworzeniem odpowiednio PP w Łukcie oraz PP w Świętajnie, co potwierdziło szczegółowe badanie dokumentacji związane z utworzeniem tych posterunków. W obu przypadkach w ramach środków uzyskanych z Programu Modernizacji Policji, zapewniano sprzęt i niezbędne wyposażenie policjantów i tych PP. Zgodnie z wymogami określonymi w dziale VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>6</sup> postępowano z otrzymanymi skargami lub wnioskami dotyczącymi funkcjonowania posterunków Policji.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

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

<sup>3</sup> Dalej: PP.

<sup>4</sup> Dalej: KPP.

<sup>5</sup> Dalej: KMP.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

Na ogół właściwie sprawowano nadzór nad funkcjonowaniem KPP oraz PP, między innymi poprzez opracowanie cyklicznych analiz wyników funkcjonowania KPP, a także kontrole w zakresie realizacji służby przez dzielnicowych, w tym przeprowadzone w ośmiu utworzonych posterunkach. Należy jednak zauważyć, że do 14 września 2023 r. nie zapewniono pełnej realizacji polecenia Zastępcy Komendanta Głównego Policji w zakresie przeprowadzenia wymaganych konsultacji społecznych po roku od utworzenia PP w Iłowie-Osadzie.

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości polegały również na sporządzeniu rozliczenia inwestycji PP w Łukcie i Świętajnie odpowiednio 200 oraz 226 dni po wymaganym terminie oraz podłączeniu radiostacji przekazanej przez KWP do KPP w Ostródzie po blisko trzech latach od daty przekazania.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Organizacja posterunków Policji na obszarze Komendy Wojewódzkiej Policji**

##### **1.1 Uwarunkowania prawne i kadrowe tworzenia posterunków Policji w podległych KPP**

Opis stanu faktycznego

**1.1.1** W latach 2016-2023 (I półrocze) na obszarze KWP zostało utworzonych dziesięć posterunków Policji<sup>8</sup>, z czego: jeden w 2017 r. w Wydminach, cztery w 2018 r. (dwa w Olsztynie, a po jednym w Kolnie oraz w Małdytach), dwa w 2019 r. (w Dubeninkach oraz w Iłowie-Osadzie), dwa w 2020 r. (w Świętajnie oraz Łukcie) oraz jeden w 2021 r. w Wielbarku. W ośmiu przypadkach działania w celu utworzenia posterunku policji podjęto na podstawie wniosku przedstawicieli mieszkańców lub samorządu, a w dwóch przypadkach - wniosku kierownictwa Komendy Miejskiej Policji w Olsztynie.

W okresie objętym kontrolą na obszarze działania KWP nie likwidowano posterunków Policji.

(akta kontroli str. 2-3)

**1.1.2** W okresie objętym kontrolą opracowano jedną analizę<sup>9</sup> systemu organizacji Policji na obszarze KWP w zakresie utworzenia PP. W odpowiedzi na pismo Dyrektora Biura Prewencji Komendy Głównej Policji z 5 marca 2021 r. dotyczącego propozycji lokalizacji posterunków Policji, które były analizowane w Biurze Prewencji Komendy Głównej Policji<sup>10</sup> w latach 2016-2020, a nie zostały zrealizowane oraz uwzględnione w dotychczasowych planach (sześć lokalizacji objętych wcześniejszą analizą<sup>11</sup>).

W analizie tej stwierdzono, że działania podejmowane na rzecz odtworzenia posterunków Policji były wystarczające do podniesienia bezpieczeństwa mieszkańców oraz poprawy bezpośredniego kontaktu z Policją. Wskazano także, że w latach 2017-2021 utworzono dziesięć posterunków, a kolejne dwa (w Pasymiu oraz w Tolkmicku) zostaną utworzone po zatwierdzeniu programu inwestycji przez KGP.

<sup>7</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>8</sup> Posterunki w Wydminach, Małdytach, Łukcie, Świętajnie oraz Wielbarku zostały reaktywowane w gminach, w których przed 2016 r. zamknięto wcześniej funkcjonujące PP, natomiast pozostałe PP zostały utworzone w nowych lokalizacjach.

<sup>9</sup> 13 kwietnia 2021 r. w wydziale Prewencji KWP opracowano analizę w zakresie procesu odtwarzania posterunków Policji na terenie garnizonu warmińsko – mazurskiego.

<sup>10</sup> Dalej: KGP.

<sup>11</sup> W Kowalach Olekich, Jedwabnie, Dźwierzutach, Rozogach, Lelkowie oraz Barcianach.

W odniesieniu do wskazanych przez KGP lokalizacji posterunków stwierdzono, że w trzech gminach nie wystąpiły przesłanki do utworzenia PP ze względu na zapewnienie dotychczasowego bezpieczeństwa mieszkańców na wysokim poziomie, dwie gminy zostały objęte zakresem działania PP utworzonych w badanym okresie, a jedna lokalizacja znajduje się na obszarze planowanego do odtworzenia PP w Pasymiu.

(akta kontroli str. 34-49)

**1.1.3** W KWP w okresie objętym kontrolą nie wprowadzono pisemnych procedur dotyczących zasad opiniowania wniosków komendantów powiatowych Policji zawierających analizę stanu bezpieczeństwa na terenie gminy i innych danych wymaganych przez KGP.

Jak wyjaśnił Komendant, stanowisko w sprawie możliwości logistycznych dotyczących utworzenia/odtworzenia posterunku Policji przesyłane było do KGP po zasięgnięciu opinii z Wydziału Inwestycji i Remontów KWP w Olsztynie. Na wcześniejszym etapie stanowisko takie przesyłane było z Wydziału Kadry i Szkolenia KWP w formie wniosku o zmiany organizacyjno – etatowe w jednostkach, w których miało dojść do utworzenia/odtworzenia posterunku Policji. Przed przesłaniem takiego wniosku był on konsultowany z Wydziałem Prewencji w zakresie utworzenia stanowisk prewencyjnych, Wydziałem Kryminalnym w przypadku tworzenia stanowisk kryminalnych, Wydziałem Finansów w zakresie możliwości finansowych dokonania zmian organizacyjnych, jeżeli niosły one za sobą skutek finansowy. Kryterium jakie przyjęto podczas oceny wniosków był wpływ na usprawnienie podstawowych zadań Policji w celu zapewnienia mieszkańcom możliwości sygnalizowania lub zgłaszania informacji o zdarzeniach i sytuacjach zagrażających bezpieczeństwu ludzi oraz mienia, a także bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu, jak również stworzenia warunków umożliwiających szybszą reakcję na w/w sygnały i zgłoszenia, w szczególności na terenach gmin wiejskich i miejskich pozbawionych siedzib jednostek Policji.

W toku kontroli analizie poddano 18 wniosków komendantów powiatowych lub miejskich Policji dotyczących utworzenia posterunku Policji, które wpłynęły do KWP w latach 2016-2023 (I półrocze). W okresie tym wpłynęło siedem wniosków w 2016 r., jeden w 2017 r., jeden w 2019 r. oraz dziewięć w 2022 r. W 2016 r. wpłynęły również wnioski o utworzenie/odtworzenia PP w Dubeninkach, PP w Świętajnie, PP w Pasymiu, PP w Wielbarku oraz PP w Tolkmicku. Nie zostały one objęte analizą, gdyż zostały wybrakowane w lutym 2023 r., tj. przed rozpoczęciem kontroli NIK.

Analiza ww. 18 wniosków o utworzenie/odtworzenie posterunków Policji wykazała, że:

- w 14 przypadkach KWP pozytywnie oceniła propozycje utworzenia PP we wskazanych lokalizacjach - jako przedsięwzięcia zmierzające do zapewnienia skutecznej realizacji zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa porządku publicznego,
- w czterech przypadkach KWP na podstawie przeprowadzonej przez komendantów powiatowych analizy stanu bezpieczeństwa negatywnie oceniła wnioski przedstawicieli mieszkańców o utworzenie PP. W dwóch przypadkach<sup>12</sup> w ocenie Komendanta Powiatowego Policji w Łławie tworzenie nowych PP było nieuzasadnione ze względu na właściwą organizację służby zapewniającą bezpieczeństwo mieszkańcom i turystom, a także naruszałoby wytyczne nr 5 KGP z dnia 20 sierpnia 2004 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania

---

<sup>12</sup> Wniosek o utworzenie PP wodnego oraz PP na dworcu głównym w Łławie.

posterunku Policji<sup>13</sup>, gdyż PP tworzy się na terenach gmin wiejskich i miejskich pozbawionych siedzib komisariatów Policji. Z kolei z analizy stanu bezpieczeństwa przeprowadzonej przez Komendanta Powiatowego Policji w Braniewie dotyczącej utworzenie PP w Lelkowie oraz Komendanta Powiatowego Policji w Kętrzynie dotyczącej utworzenia PP w Barcianach wynikało, że utworzenie PP w obu lokalizacjach było niezasadne ze względu na właściwą organizację służby,

- we wszystkich przypadkach podjęcie decyzji przez Komendanta co do zasadności utworzenia PP było poprzedzone opracowaniem analizy stanu bezpieczeństwa przez Komendanta KPP lub KMP stosownie do polecenia nr EP-686/2016 Zastępcy Komendanta Głównego Policji z 31 maja 2016 r., jednakże w 13 przypadkach analizy nie zawierały niektórych elementów określonych w ww. piśmie, tj. niezbędnego czasu realizacji inwestycji, a w trzech przypadkach nie dokonano analizy pod kątem przewidywanych kosztów koniecznych do poniesienia w celu reaktywacji/utworzenia posterunku Policji. Jak wyjaśnił Komendant, głównym celem prowadzonych analiz było dokonanie oceny zasadności utworzenia tego typu komórki organizacyjnej Policji na terenie danej gminy w kontekście poprawy poziomu bezpieczeństwa. Z chwilą podjęcia decyzji o zasadności utworzenia / odtworzenia posterunku Policji KWP podejmowała działania zmierzające do pozyskania nieruchomości (działki budowlanej, budynku, pomieszczeń) na potrzeby utworzenia siedziby tej komórki organizacyjnej Policji. Po pozyskaniu nieruchomości, Wydział Inwestycji i Remontów we współpracy z innymi komórkami organizacyjnymi KWP odpowiedzialny był za dalszą realizację zadań związanych z zainicjowaniem oraz przeprowadzeniem procesu inwestycji budowy siedziby posterunku Policji. Na tym etapie prowadzona była stała korespondencja z Biurem Logistyki KGP m.in. w zakresie przygotowania i uzgodnienia programu inwestycji oraz uwzględnienia inwestycji w Planie Inwestycji. W trakcie realizacji inwestycji do Biura Logistyki KGP na bieżąco były przekazywane informacje sprawozdawcze o stanie zaawansowania zadania, ewentualnych zagrożeniach w ich realizacji, aż do momentu zakończenia zadania i rozliczenia inwestycji po jej zakończeniu,
- w analizie przeprowadzonej dla odtwarzanych posterunków „ostatni pełny rok po likwidacji (dane całoroczne)” w przypadku analizy utworzenia PP w Wydminach określono od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2016 r., a dla PP w Małdytach od 1 września 2012 r. do 31 sierpnia 2013 r. Jak wyjaśnił Komendant, w KWP przyjęto, że rok to tak samo okres od 1 stycznia do 31 grudnia, jak również przykładowo okres od 1 lipca do 30 czerwca kolejnego roku. W przedmiotowej analizie ważnym był okres następujących po sobie 12 miesięcy (rok), który obrazował dane jakie były wymagane, a nie sposób kalkulowania czy rok od 1 stycznia do 31 grudnia to ten sam okres czasu co od 1 lipca do 30 czerwca kolejnego roku, który również jest okresem określanym jako „rok”. Należy zaznaczyć, że po przesłaniu analiz do KGP nie zgłaszane były jakiegokolwiek uwagi co do zakresu danych.

(akta kontroli str. 4-33, 50-185, 740-761)

**1.1.4** W okresie objętym kontrolą w KWP nie wprowadzono pisemnych procedur dotyczących weryfikacji proponowanych przez komendantów zmian organizacyjnych w KPP. Prowadzenie kontroli poprawności propozycji zmian pod kątem zgodności struktury organizacyjno-etatowej odbywało się zgodnie z zarządzeniem nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych

<sup>13</sup>Dz. Urz. KGP z 2004 r. Nr 16, poz. 105 ze zm. Dalej: wytyczne nr 5 w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania posterunku Policji.

zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji<sup>14</sup> przez Wydział Kadr i Szkolenia, a analiza przeprowadzona w toku kontroli NIK<sup>15</sup> dotycząca zapewnienia wymaganej liczby i rodzajów etatów funkcjonariuszy w tworzonych PP oraz ich struktury etatowej wykazała, że:

- w każdym przypadku zapewniono co najmniej pięć stanowisk policyjnych zgodnie § 15 ust. 3 pkt 4 zarządzenia w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji,
- w siedmiu przypadkach utworzono wyłącznie zespół ds. prewencji, natomiast w pozostałych trzech utworzono także zespoły ds. kryminalnych, które zostały zlikwidowane w późniejszym okresie (dwa w 2020 r. oraz jeden w 2021 r.),
- w przypadku likwidacji utworzonych komórek ds. kryminalnych Komendant każdorazowo wyrażał pisemną zgodę poprzez akceptację wniosku przesłanego przez komendanta KPP, natomiast w przypadku posterunków, w których utworzono wyłącznie komórkę ds. prewencji potwierdzenie zgody Komendanta, było wyrażane poprzez skierowanie do KGP wniosku o wyrażenie zgody na realizację zmian organizacyjno-etatowych z zaproponowaną przez KPP strukturą etatową. Jak wyjaśnił Komendant, w przypadku zaakceptowania przedsięwzięcia w zakresie utworzenia PP o profilu prewencyjnym przez komórki merytoryczne opiniujące analizę bezpieczeństwa dotyczącą posterunku, w Wydziale Kadr i Szkolenia sporządzono wniosek do KGP, który podpisywał Komendant Wojewódzki Policji, co było jednoznaczne z wyrażeniem pisemnej zgody na wskazany zakres reorganizacyjny,
- w każdym przypadku rozkaz organizacyjny zawierał potwierdzenie Wydziału Finansów w zakresie zapewnienia środków finansowych na poczet wprowadzonych zmian oraz Wydziału Kadr i Szkolenia w zakresie spełniania wymogów formalnych,
- w dziesięciu przypadkach KWP nie wniosła uwag do wniosków przesłanych przez komendantów powiatowych/miejskich, a rozkazy organizacyjne dotyczące utworzenia PP były zgodne z ich treścią. W dwóch przypadkach normatyw etatów został zwiększony o dwa etaty w stosunku do otrzymanego wniosku, a w jednym przypadku wniosek zawierał strukturę etatów<sup>16</sup> niezgodną z §9 wytycznych nr 5 w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania posterunku Policji, która została prawidłowo określona w rozkazy organizacyjnym, tj. utworzono po jednym stanowisku kierownika PP, asystenta, starszego dzielnicowego, referenta oraz policjanta.

(akta kontroli str. 186-293, 753-761)

**1.1.5** Komendant w kontrolowanym okresie w celu utworzenia dziesięciu nowych PP przekazał z zasobów własnych 60 etatów oraz 18 etatów przyznanych przez KGP, w wyniku czego utworzone PP liczyły od 5 do 16 etatów.

Komendant w latach 2018-2020 skierował sześć wniosków<sup>17</sup> do KGP o zwiększenie limitu etatów Policji dla województwa warmińsko-mazurskiego z rezerwy Komendanta Głównego Policji przewidzianej dla odtwarzanych i tworzonych PP. Wnioski te dotyczyły PP tworzonych w Małdytach, Kolnie, Dubeninkach, Iłowie-Osadzie, Łukcie, Wielbarku, a także dwóch PP w Olsztynie. Łącznie wnioskowano o 16 etatów tj.

<sup>14</sup> Dz. Urz. KGP z 2013 r. poz. 50, ze zm. dalej: zarządzenie w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji.

<sup>15</sup> Analizie poddano 13 wniosków o dokonanie zmian organizacyjno-etatowych dotyczących utworzenia dziesięciu PP, z czego dziesięć dotyczyło utworzenia PP, a trzy likwidacji zespołu do spraw kryminalnych w utworzonych PP.

<sup>16</sup> Wnioskowano o utworzenie dwóch stanowisk detektywa.

<sup>17</sup> Łącznie wnioskowano o 16 etatów.

po dwa etaty dla każdego z ww. posterunków. W przypadku posterunków tworzonych w Olsztynie dodatkowe etaty miały wzmocnić służbę patrolową na terenie działania posterunków. W pozostałych przypadkach były one niezbędne, aby zapewnić normatyw wynoszący co najmniej pięć etatów.

KGP w latach 2017-2021 przyznała KWP łącznie 18 etatów, z czego 14 w ramach pięciu pozytywnie rozpatrzonych wniosków przesłanych przez Komendanta do KGP oraz po dwa etaty dla PP w Świętajnie oraz Wydminach, mimo niezłożenia wniosku. Jeden wniosek o dwa etaty został rozpatrzony negatywnie, ponieważ KGP wyczerpała dostępny limit etatów, który posiadała na wzmocnienie posterunków.

Jak wyjaśnił Komendant, PP w Wydminach był pierwszym posterunkiem, który utworzono w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2016 - 2023. Na etapie tworzenia i weryfikacji analizy bezpieczeństwa, która poprzedzała utworzenie posterunku, KWP nie otrzymała informacji, że Komendant Główny Policji będzie dysponował rezerwą etatową na uzupełnianie normatywów posterunków. W związku z tym posterunek utworzono z etatów wyłączonych z komórek organizacyjnych KPP w Giżycku. Dodatkowe etaty z rezerwy KGP przyznane zostały w terminie późniejszym. W przypadku PP w Świętajnie, KWP uzyskała informację, że rezerwa etatowa KGP została wyczerpana na skutek tworzenia posterunków w całym kraju, dlatego też we wniosku o utworzenie posterunku nie ujęto informacji o potrzebie przyznania dodatkowych etatów, ponieważ byłoby to bezcelowe.

(akta kontroli str. 294-295, 753-761)

**1.1.6** Stosownie do § 24 ust. 8 zarządzenia nr 17 KGP z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie metod i form wykonywania w Policji zadań w zakresie legislacji, pomocy prawnej i informacji prawnej<sup>18</sup>, proces uzgadniania projektów regulaminów KPP przez KWP koordynował Wydział Kadr i Szkoleń. Po otrzymaniu projektu, w którym określono zadania tworzonego posterunku był on rozsyłany przez pracownika Wydziału Kadr i Szkoleń do Wydziału Prewencji oraz Wydziału Prawnego, a także do Wydziału Kryminalnego, jeśli w ramach PP tworzono komórkę ds. kryminalnych.

Analiza procesu opiniowania regulaminów dla KPP w Szczytnie oraz Ostródzie w związku z utworzeniem odpowiednio PP w Świętajnie oraz Łukcie wykazała, że w obu przypadkach sporządzono kartę uzgodnień zawierającą podpis naczelnika wydziału prewencji, naczelnika wydziału kryminalnego oraz radcy prawnego lub załączono e-mail potwierdzający weryfikację projektu regulaminu przez ww. osoby. W przypadku regulaminu KPP w Ostródzie nie wniesiono uwag, natomiast w przypadku regulaminu KPP w Szczytnie Wydział Prawny zgłosił uwagę dotyczącą numeracji paragrafów, która następnie została uwzględniona. W obu przypadkach wprowadzony przez komendanta powiatowego Policji regulamin został podpisany w porozumieniu z Komendantem odpowiednio 16 czerwca 2020 r. oraz 25 czerwca 2020 r., tj. przed utworzeniem PP.

(akta kontroli str. 296-332)

## **1.2 Zabezpieczenie logistyczno-finansowe tworzonych posterunków**

**1.2.1** Komendant przed utworzeniem PP w Łukcie oraz Świętajnie oszacował skutki finansowe zmian kadrowych, w związku z reorganizacją KPP. Na podstawie przeprowadzonych analiz stanu bezpieczeństwa Komendant we wniosku o utworzenie PP przekazanym do KGP wskazywał strukturę etatową tworzonego PP. Oszacowanie skutków finansowych zmian kadrowych, w tym wynikających z awansów i przeniesień policjantów, w związku z reorganizacją KPP i utworzeniem PP odbywało się po uzyskaniu zgody KGP na utworzenie PP na etapie sporządzania

Opis stanu faktycznego

<sup>18</sup> Dz. Urz. KGP z 2014 r. Nr 38, poz. 32 ze zm.

przez Komendanta KPP/KMP wniosku o dokonanie zmian organizacyjno-etatowych dotyczących formalnego wyodrębnienia posterunku policji, a następnie we wniosku przekazywanym przez Komendanta do KGP.

Jak wyjaśnił Komendant, wysyłanie takiego wniosku na etapie zgody o utworzenie ww. komórki, tj. w 2016 r. nie miałooby uzasadnienia, gdyż nie wiadomo było w jakim okresie czasu siedziba tej komórki powstanie. Od czasu inicjacji utworzenia Posterunku Policji w Świątynie minęły prawie cztery lata, więc wniosek o zmiany organizacyjno – etatowe w KPP w Szczytnie w 2020 r. został przygotowany zgodnie z aktualnymi potrzebami w tamtym okresie.

We wniosku o dokonanie zmian organizacyjno-etatowych dotyczącym utworzenia PP w Łukcie z 1 sierpnia 2019 r. oszacowano wzrost mnożnika o 0,28 w związku ze wzrostem zaszczerowania, natomiast we wniosku dotyczącym utworzenia PP w Świątynie z 13 lutego 2020 r. wyliczono wzrost kwoty bazowej o 0,14 w wyniku przekształcenia stanowiska asystenta na stanowisko kierownika posterunku.

Utworzenie PP zarówno w Łukcie, jak i w Świątynie spowodowało wzrost wydatków osobowych wyłącznie u osób pełniących obowiązki kierownika posterunku, co nie wymagało zabezpieczenia dodatkowych środków budżetowych z tego tytułu.

Jak wyjaśnił Komendant, zabezpieczanie środków budżetowych dotyczących funduszu uposażeń następuje cyklicznie w trakcie roku budżetowego. Aktualizacja funduszu uposażeń przeprowadzana jest przez KGP w oparciu o średnie uposażenie naliczeniowe oraz faktyczne zatrudnienie policjantów z uwzględnieniem w tym czasie przyjęć do służby i przy założeniu poziomu zatrudnienia do końca roku na poziomie miesiąca, do którego dokonano przeliczenia.

(akta kontroli str. 50-52, 256-293, 337, 753-766)

**1.2.2** W okresie objętym kontrolą stan etatowy KWP<sup>19</sup> wynosił według stanu na dzień:

- 1 lipca 2016 r. 472 etaty, z czego 186 było przypisanych do służby prewencyjnej (39,4% ogółu etatów), 218 - służby kryminalnej (48,2%), 64 - służby wspomagającej (13,6%), a 4 etaty wykazano jako pozostałe (0,8%),
- 1 lipca 2017 r. 447 etatów, z czego 161 do służby prewencyjnej (36%), 218 - służby kryminalnej (48,8%), 64 - służby wspomagającej (14,3%), a 4 etaty wykazano jako pozostałe (0,9%),
- 1 lipca 2018 r. 449 etatów, z czego 152 do służby prewencyjnej (33,9%), 220 - służby kryminalnej (49%), 73 - służby wspomagającej (16,2%), a 4 etaty wykazano jako pozostałe (0,9%),
- 1 lipca 2019 r. 454 etaty, z czego 152 do służby prewencyjnej (33,5%), 222 - służby kryminalnej (48,9%), 76 - służby wspomagającej (16,7%), a 4 etaty wykazano jako pozostałe (0,9%),
- 1 lipca 2020 r. 454 etaty, z czego 152 do służby prewencyjnej (33,5%), 222 - służby kryminalnej (48,9%), 76 - służby wspomagającej (16,7%), a 4 etaty wykazano jako pozostałe (0,9%),
- 1 lipca 2021 r. 454 etaty, z czego 151 do służby prewencyjnej (33,3%), 222 - służby kryminalnej (48,9%), 77 - służby wspomagającej (16,9%), a 4 etaty wykazano jako pozostałe (0,9%),
- 1 lipca 2022 r. 455 etatów, z czego 152 do służby prewencyjnej (33,4%), 222 - służby kryminalnej (48,8%), 77 - służby wspomagającej (16,9%), a 4 etaty wykazano jako pozostałe (0,9%),

<sup>19</sup> Bez uwzględnienia Oddziałów Prewencji Policji, Samodzielnych Pododdziałów Kontrterrorystycznych Policji oraz samodzielnych pododdziałów prewencji Policji.



- 1 lipca 2023 r. 459 etatów, z czego 153 do służby prewencyjnej (33,3%), 224 - służby kryminalnej (48,8%), 78 - służby wspomagającej (17%), a 4 etaty wykazano jako pozostałe (0,9%).

Z kolei stan etatowy KPP podległych KWP wynosił według stanu na dzień:

- 1 lipca 2016 r. 2844 etaty, z czego 1764 do służby prewencyjnej (62%), 985 - służby kryminalnej (34,6%), 30 - służby wspomagającej (1,1%) oraz 65 wykazano jako pozostałe (2,3%),
- 1 lipca 2017 r. 2888 etatów, z czego 1844 dla służby prewencyjnej (63,9%), 951 do służby kryminalnej (32,9%), 29 - służby wspomagającej (1%) oraz 64 wykazano jako pozostałe (2,2%),
- 1 lipca 2018 r. 2888 etatów, z czego 1870 do służby prewencyjnej (64,8%), 924 - służby kryminalnej (32%), 30 - służby wspomagającej (1%) oraz 64 wykazano jako pozostałe (2,2%),
- 1 lipca 2019 r. 2893 etaty, z czego 1875 do służby prewencyjnej (64,8%), 924 - służby kryminalnej (31,9%), 30 - służby wspomagającej (1%) oraz 64 wykazano jako pozostałe (2,2%),
- 1 lipca 2020 r. 2889 etatów, z czego 1872 do służby prewencyjnej (64,8%), 923 - służby kryminalnej (32%), 30 - służby wspomagającej (1%) oraz 64 wykazano jako pozostałe (2,2%),
- 1 lipca 2021 r. 2886 etatów, z czego 1891 do służby prewencyjnej (65,5%), 900 - służby kryminalnej (31,2%), 31 - służby wspomagającej (1,1%) oraz 64 wykazano jako pozostałe (2,2%),
- 1 lipca 2022 r. 2886 etatów, z czego 1892 do służby prewencyjnej (65,6%), 899 - służby kryminalnej (31,2%), 31 - służby wspomagającej (1,1%) oraz 64 wykazano jako pozostałe (2,2%),
- 1 lipca 2023 r. 2932 etaty, z czego 1929 do służby prewencyjnej (65,8%), 909 - służby kryminalnej (31%), 30 - służby wspomagającej (1%) oraz 64 wykazano jako pozostałe (2,2%).

W okresie objętym kontrolą, jak opisano w punkcie 2.1.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, KGP przyznała KWP 18 etatów na rzecz nowych PP, z czego 14 w ramach pięciu pozytywnie rozpatrzonych wniosków przesłanych przez Komendanta oraz po dwa etaty dla PP w Świętajnie oraz Wydminach, mimo niezłożenia wniosku.

(akta kontroli str.338-347)

**1.2.3** W 15 przypadkach spośród 18 badanych wstępnego oszacowania nakładów na utworzenie lub przekształcenie posterunku Policji w ramach struktury KPP, w tym kosztu budowy lub remontu siedziby PP dokonano przed przekazaniem wniosku o utworzenie PP do KGP. Wydział Inwestycji i Remontów KWP na podstawie zapytania Wydziału Prewencji szacował przybliżony łączny koszt budowy dla obsady etatowej wynikającej z przeprowadzonej analizy stanu bezpieczeństwa.

W pozostałych trzech przypadkach<sup>20</sup> szacowania kosztów dokonywano po pozytywnym zaopiniowaniu wniosku przez KGP na etapie opracowywania programu inwestycji.

Po otrzymaniu wstępnej zgody z KGP na realizację inwestycji Wydział Inwestycji i Remontów KWP opracowywał Program Inwestycji zawierający między innymi

<sup>20</sup> Analiza z 14 czerwca 2016 r. dotycząca utworzenia PP w Iłowie-Osadzie, z 5 lipca 2016 r. dotycząca PP w Wydminach oraz z 20 października 2016 r. dotycząca PP w Małdytach.

kosztorys inwestorski uwzględniający w ramach zadania również zakup pierwszego wyposażenia kwaterunkowego i łącznościowego.

W przypadku Programu Inwestycji dla PP w Łukcie oraz PP w Świątajnie nie szacowano utrzymania nieruchomości w dalszym okresie, tj. zakupu energii, ogrzewania, jak również kosztu opłat i podatków.

Jak wyjaśnił Komendant, nie dokonano oszacowania kosztów utrzymania siedziby posterunku w dalszym okresie, w tym m. in. zakupu energii, ogrzewania, opłat i podatków, ponieważ nie było to wymagane.

Program Inwestycji nie obejmował także kosztu zakupu pojazdów służbowych<sup>21</sup>.

Jak wyjaśnił Komendant, podczas przygotowania Programów Inwestycji nie uwzględniano kwestii dotyczącej zakupów pojazdów służbowych na potrzeby Posterunków Policji. Należy wskazać, iż przygotowanie Programów Inwestycji odbywa się w oparciu o przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa<sup>22</sup>. Mając na uwadze powyższe, w procesie przygotowania programów inwestycji nie uwzględniano kwestii dotyczącej zakupów pojazdów służbowych. Jak dodał Komendant, kierownicy poszczególnych jednostek organizacyjnych Policji (KMP/KPP) są dysponentami przydzielonego im sprzętu transportowego i samodzielnie dokonują rozdysponowania pojazdów służbowych do dyspozycji podległych im jednostek i komórek organizacyjnych mając na uwadze m.in. takie przesłanki jak sprawność działania oraz optymalne wykorzystanie tego sprzętu w codziennej służbie.

Spośród dziesięciu utworzonych PP, osiem ujęto w planie inwestycji, z czego:

- remont pozyskanego 13 czerwca 2017 r. lokalu dla PP w Wydminach ujęto w planie inwestycyjnym na 2017 r. Planowana kwota na realizację zadania według programu inwestycji wynosiła 194,6 tys. zł, a kwota poniesionych nakładów wyniosła łącznie 143,6 tys. zł,
- budowę PP w Dubeninkach ujęto w planie inwestycyjnym na 2017 oraz 2018 r. Pierwotnie planowana kwota inwestycji wg programu inwestycji wynosiła 1070 tys. zł, a w trakcie realizacji inwestycji została zwiększona do kwoty 1995 tys. zł, co stanowiło kwotę ostatecznie poniesionych nakładów,
- budowę PP w Małdytach ujęto w planie inwestycyjnym na 2017 oraz 2018 r. Pierwotnie planowana kwota inwestycji wg programu inwestycji wynosiła 1070 tys. zł, a w trakcie realizacji inwestycji została zwiększona do kwoty 1813,9 tys. zł. Łączna kwota nakładów poniesionych na budowę PP wyniosła 1783,9 tys. zł.
- remont pozyskanego 4 stycznia 2018 r. lokalu dla PP w Kolnie ujęto w planie inwestycyjnym na 2018 r. Planowana kwota na realizację zadania wg programu inwestycji wynosiła 352 tys. zł, a kwota poniesionych nakładów wyniosła łącznie 337,8 tys. zł,
- budowę PP w Łukcie ujęto w planie inwestycyjnym w latach 2018-2020. Pierwotnie planowana kwota inwestycji wg programu inwestycji wynosiła 1070 tys. zł, a w trakcie realizacji inwestycji została zwiększona do kwoty 2053,2 tys. zł, co stanowiło kwotę ostatecznie poniesionych nakładów,
- budowę PP w Iłowie-Osadzie ujęto w planie inwestycyjnym na 2018 i 2019 r. Planowana kwota na realizację zadania wg programu inwestycji wynosiła

<sup>21</sup> W Planie Inwestycji uwzględniano ilość planowanych pojazdów przeznaczonych dla obsługi PP, lecz nie szacowano kosztu zakupu.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 238, poz. 1579, dalej: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa.

1070 tys. zł, a w trakcie realizacji inwestycji została zwiększona do kwoty 1761,1 tys. zł, co stanowiło kwotę ostatecznie poniesionych nakładów,

- budowę PP w Świątynie ujęto w planie inwestycyjnym na 2019 i 2020 r. Planowana kwota na realizację zadania wg programu inwestycji wynosiła 1705 tys. zł, a w trakcie realizacji inwestycji została zwiększona do kwoty 2144,2 tys. zł, co stanowiło kwotę ostatecznie poniesionych nakładów,
- budowę PP w Wielbarku ujęto w planie inwestycyjnym na 2019 i 2020 r. Planowana kwota na realizację zadania wg programu inwestycji wynosiła 2832,6 tys. zł co stanowiło także kwotę ostatecznie poniesionych nakładów.

Jak wyjaśnił Komendant, przyjęty koszt 1070 tys. zł dla budowy PP w Dubeninkach, Łowie-Osadzie i Łukcie był jedynie kosztem szacunkowym. Ostateczne koszty realizacji wymienionych inwestycji zostały określone na podstawie przygotowanych na etapie realizacji zadań Programów Inwestycji. Inwestycje te zostały zrealizowane w ramach przyznanych limitów finansowych.

Analiza ewidencji księgowej dotyczącej wydatków poniesionych na budowę PP w Łukcie i Świątynie wykazała, że kwoty wsparcia finansowego uzyskane w okresie objętym kontrolą na realizowane zadania budowy nowych siedzib posterunków były zgodne z kwotą poniesionych nakładów. Jednakże rozliczenie inwestycji budowy PP nastąpiło niezgodnie z § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa. Zgodnie z ww. przepisem rozliczenie należało sporządzić w terminie do 60 dni od dnia, w którym była uregulowana ostatnia płatność związana z finansowaniem inwestycji. Tymczasem rozliczenia obu inwestycji dokonano 25 lutego 2021 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym 200 dni od dokonania ostatniej płatności - płatność z 10 czerwca 2020 r. w przypadku inwestycji PP w Łukcie oraz 226 dni w przypadku inwestycji w Świątynie - płatność z 15 maja 2020 r. (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Utworzenie PP nr II i III w Olsztynie nie było ujęte w planie inwestycyjnym, ponieważ nie wymagało nakładów finansowych. PP nr III utworzono w budynku należącym do Komendy Miejskiej Policji w Olsztynie, zaś przekształcenie z rewiru dzielnicowych na PP nr II nastąpiło w dotychczasowo wynajmowanej lokalizacji, a łączny koszt dostosowania obiektu wyniósł 5,7 tys. zł.

W planach na 2022 oraz 2023 r.<sup>23</sup> ujęto także budowę PP w Pasymiu (program inwestycji zatwierdzony 11 kwietnia 2022 r.) oraz w Tolkmicku (w trakcie opracowywania programu inwestycji), dla których wartość kosztorysowa inwestycji została oszacowana odpowiednio na 3734,9 tys. zł oraz 4175,0 tys. zł, a wartość zaplanowanych środków finansowych do poniesienia na 2023 r. (wg planu inwestycyjnego KWP dla obu inwestycji) wynosi po 100 tys. zł. Do 30 czerwca 2023 r. KWP nie otrzymała ani nie wydatkowała środków na budowę ww. posterunków.

Na podstawie comiesięcznych informacji przekazywanych do KGP na terenie garnizonu warmińsko-mazurskiego planowane jest utworzenie kolejnych siedmiu PP (w Barcianach, Biskupcu, Kowalach Oleckich, Baniach Mazurskich, Starych Jabłonkach, Gronowie Elbląskim oraz Kozłowie), które posiadają wstępną zgodę Biura Prewencji KGP, lecz nie są ujęte w planie inwestycyjnym, ponieważ KWP w ww. lokalizacjach podejmuje działania mające na celu uzyskanie nieodpłatnej nieruchomości od samorządów gmin.

(akta kontroli str. 50-52, 348-621, 753-761)

**1.2.4** Komendant, stosownie do § 3 wytycznych nr 5 w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania posterunku Policji, przystępując do tworzenia posterunku Policji

<sup>23</sup> Wg planu inwestycyjnego opracowanego 16 marca 2023 r.

badał możliwości pomocy ze strony władz gminnych w zakresie udostępnienia nieodpłatnie gruntu lub lokalu na siedzibę posterunku. W okresie objętym kontrolą Wydział Inwestycji i Remontów prowadził pisemną korespondencję z władzami lokalnymi, a także na podstawie oględzin proponowanej lokalizacji oraz zgromadzonych informacji o nieruchomości<sup>24</sup> występował następnie do KGP o pozytywną opinię na temat przejęcia działki w trwały zarząd. W okresie objętym kontrolą lokalne władze przekazały bądź oddały w trwały zarząd osiem nieruchomości (w Wielbarku, Pasymiu, Tolkmicku, Łukcie, Świętajnie, Małdytach, Dubeninkach oraz Iłowie-Osadzie) o łącznej wartości 415,9 tys. zł w celu utworzenia lub odtworzenia PP.

W ramach funduszu wsparcia na rzecz utworzonych PP uzyskano także środki na dofinansowanie zakupu czterech samochodów osobowych oznakowanych ze wskazaniem dla PP w Wydminach, Małdytach, Wielbarku i Łukcie o łącznej wartości 180 tys. zł, a także darowiznę dla PP w Łukcie o wartości 4,3 tys. zł na zakup alkomatu ALCOBLOW oraz legalizację czterech urządzeń ALCO-SENSOR.

Z analizy 18 wniosków o utworzenie/odtworzenie posterunków Policji, o której mowa w punkcie 1.1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego wynika, że w okresie objętym kontrolą nie dokumentowano czy w KWP badano możliwość pomocy ze strony władz gminnych, tj. gotowość uzupełnienia etatów, o której mowa w § 4 wytycznych nr 5 w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania posterunku Policji, na zasadach określonych w art. 13 ust. 4 ustawy o Policji (etaty finansowane przez samorząd terytorialny, niewliczane do etatu Policji).

Jak wyjaśnił Komendant, analizy dotyczące tworzonych posterunków były weryfikowane przez KWP pod względem zgodności struktur etatowych z przepisami zarządzenia w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych. W jednym z punktów przedmiotowych analiz zawarte były informacje o partycypacji w kosztach organów gmin przy realizacji projektów tworzenia posterunków. We wszystkich analizach - w przypadku tegoż punktu, ujmowano tylko informację w zakresie nieodpłatnego przekazania działki lub też lokalu na rzecz posterunku przez organy gminy. Natomiast nie było informacji na temat ewentualnego finansowania dodatkowych etatów z budżetu gminy. Należy przypuszczać, że gminy, w których powstawały posterunki nie dysponowały wystarczającymi środkami na finansowanie etatów na ten cel. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji przewiduje bowiem, że okres finansowania trwa minimum 5 lat, co zapewne byłoby dużym obciążeniem dla gminnych budżetów. Jednostki Policji nie są również prawnie zobligowane do korzystania z takiej pomocy, gdyż po upływie okresu finansowania etatów ze środków gminnych, obowiązek ten przechodzi na Policję. Należy zwrócić uwagę, że Komendant Główny Policji z rezerwy etatowej przekazywał na potrzeby tworzonych posterunków po 2 etaty. Dodatkowo jednostki Policji, które tworzyły posterunki dokonywały analiz własnych zasobów etatowych i włączały w struktury posterunków, głównie etaty, na których funkcjonariusze realizowali już zadania w terenie, gdzie miały powstać posterunki. Ponadto należy podkreślić, że wytyczne w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania posterunku Policji oraz pismo EP – 686/16 nie wskazywały, aby w analizach ujmować informację o gotowości ze strony władz gminnych uzupełnienia etatów na zasadach określonych w art. 13 ust. 4 o Policji. Należy również zaznaczyć, że po przesłaniu analiz do KGP nie zgłaszane były jakiegokolwiek uwagi co do zakresu danych.

(akta kontroli str. 50-52, 622, 753-766)

<sup>24</sup> M.in. mapy zasadniczej, badań geologicznych gruntu oraz ustalenia przeznaczenia nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego.

**1.2.5** W związku z utworzeniem nowych posterunków Policji w KWP nie dokonywano analizy wzrostu nakładów finansowych i potrzeb rzeczowych związanych z utrzymaniem siedziby PP oraz zakupem usług i wyposażenia służbowego, co opisano w punkcie 1.2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W okresie objętym kontrolą do KWP nie wpływały od komendantów KPP oraz KMP wnioski o pokrycie zwiększonych potrzeb na zakup sprzętu, materiałów i usług w wyniku utworzenia PP, w związku z czym Komendant nie formułował wniosków do KGP o dodatkowe środki finansowe na pokrycie wzrostu kosztów związanych z utworzeniem i funkcjonowaniem posterunku Policji w strukturze podległej KPP.

Analiza wybranych kosztów dla KPP w Szczytnie i Ostródzie wykazała, że w latach 2020-2023 (do 30 czerwca), tj. po wybudowaniu PP:

- w Świątynie:
  - wydatki na utrzymanie budynków KPP w Szczytnie wyniosły odpowiednio: 13,8 tys. zł, 21,9 tys. zł, 51,8 tys. zł oraz 18,0 tys. zł. Największy wzrost w stosunku do roku ubiegłego odnotowano w 2022 r. między innymi ze względu na prowadzone prace remontowe. Utrzymanie PP w Świątynie wyniosło w tym czasie odpowiednio: 2,5 tys. zł, 3,5 tys. zł, 3,5 tys. zł oraz 1,7 tys. zł,
  - wydatki na usługi i wyposażenie służbowe<sup>25</sup> wyniosły odpowiednio: 430,5 tys. zł, 912,5 tys. zł, 1301,8 tys. zł oraz 2072,0 tys. zł. Największy wzrost w stosunku do roku ubiegłego odnotowano w 2021 r. między innymi ze względu na wzrost wydatków na zakup energii (o 100%) oraz materiałów (wzrost o 91,5%). Wydatki na usługi i wyposażenie służbowe dla PP w Świątynie wyniosły w tym czasie odpowiednio: 5,4 tys. zł, 12,0 tys. zł, 18,4 tys. zł, 15,8 tys. zł,
  - wydatki na eksploatację pojazdów służbowych wyniosły odpowiednio: 546,0 tys. zł, 652,9 tys. zł, 839,2 tys. zł oraz 375,2 tys. zł, z czego dla PP w Świątynie wynosiły odpowiednio 23,0 tys. zł, 35,7 tys. zł, 65,1 tys. zł oraz 28,1 tys. zł.
- oraz w Łukcie:
  - wydatki na utrzymanie budynków KPP w Ostródzie wyniosły odpowiednio: 31,0 tys. zł, 129,0 tys. zł, 102,9 tys. zł oraz 15,7 tys. zł. Największy wzrost w stosunku do roku ubiegłego odnotowano w 2021 r. (o 116,2 tys. zł) ze względu na przebudowę rozdzielni głównej niskiego napięcia KPP oraz koszt przyłącza światłowodowego. Utrzymanie PP w Łukcie wyniosło w tym czasie odpowiednio 2,5 tys. zł, 3,5 tys. zł, 3,5 tys. zł oraz 1,7 tys. zł,
  - wydatki na usługi i wyposażenie służbowe wyniosły odpowiednio: 736,0 tys. zł, 1458,7 tys. zł, 1250,4 tys. zł oraz 186,5 tys. zł. Największy wzrost w stosunku do roku ubiegłego odnotowano w 2021 r. między innymi ze względu na zakup pojazdów służbowych (180%) oraz wzrost wydatków na zakup energii (43%). Wydatki na usługi i wyposażenie służbowe dla PP w Łukcie wyniosły w tym czasie odpowiednio 9,9 tys. zł, 141,5 tys. zł<sup>26</sup>, 12,9 tys. zł oraz 18,8 tys. zł,
  - wydatki na eksploatację pojazdów służbowych wyniosły odpowiednio: 552,9 tys. zł, 716,3 tys. zł, 936,9 tys. zł oraz 471,5 tys. zł, z czego dla PP w Łukcie wynosiły odpowiednio 10,9 tys. zł, 14,3 tys. zł, 32,3 tys. zł oraz 14,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 623-624, 638-639)

<sup>25</sup> Między innymi zakup energii, sprzętu, materiałów urządzeń łączności i urządzeń informatycznych.

<sup>26</sup> W tym zakup pojazdu służbowego w kwocie 126,6 tys. zł.

**1.2.6** Na etapie opracowania programu inwestycji Wydział Inwestycji i Remontów występował m.in. do wydziału zaopatrzenia oraz wydziału łączności i informatyki o sporządzenie na podstawie przewidywanego stanu etatowego PP szczegółowej wyceny dotyczącej kwaterunku oraz techniki policyjnej i biurowej, sprzętu IT oraz radiokomunikacyjnego. Tabele z przeprowadzanych analiz wraz z kartą uzgodnień podpisaną przez Naczelników poszczególnych komórek organizacyjnych uczestniczących były umieszczane w programie inwestycji w formie załączników. KGP nie wносиła uwag do programu inwestycji PP w Świątynie zatwierdzonego 13 marca 2019 r. oraz PP w Łukcie zatwierdzonego 16 kwietnia 2019 r. w zakresie standardów technicznych, funkcjonalnych i użytkowych posterunków Policji.

W programie Inwestycji PP w Łukcie zakup wyposażenia uwzględniający między innymi kupno środków łączności i wyposażenia informatycznego, sprzętu do pracy biurowej oraz wyposażenia socjalnego oszacowano na 227,9 tys. zł. Łączny koszt zakupionego wyposażenia wyniósł natomiast 221,1 tys. zł.

Z kolei wyposażenie PP w Świątynie oszacowano na 187,9 tys. zł, a łączny koszt jego zakupu wyniósł 193,4 tys. zł.

Wyposażenie jakie zostało zakupione na etapie realizacji zadania, a następnie przekazane do obu jednostek organizacyjnych Policji było finansowane w ramach środków przyznanych na przedmiotowe inwestycje.

W okresie objętym kontrolą Komendanci Powiatowi nie kierowali do KWP wniosków o doposażenie siedzib posterunków Policji.

W toku kontroli NIK stwierdzono, że radiostacja stacjonarna HYTERA MD785i przekazana 26 czerwca 2020 r. przez KWP do KPP w Ostródzie na rzecz wyposażenia PP w Łukcie została zainstalowana 7 września 2023 r., a więc po blisko trzech latach od przekazania (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 349-538, 623-676)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Rozliczenie inwestycji budowy PP w Łukcie oraz Świątynie nie zostało sporządzone w terminie wymaganym § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa. Rozliczenia tego należało dokonać w terminie do 60 dni od dnia, w którym była uregulowana ostatnia płatność związana z finansowaniem inwestycji. Tymczasem rozliczenia obu inwestycji sporządzono 25 lutego 2021 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym w przypadku inwestycji PP w Łukcie – 200 dni od dokonania ostatniej płatności (płatność z 10 czerwca 2020 r.) oraz 226 dni w przypadku inwestycji w Świątynie (płatność z 15 maja 2020 r.).

Jak wyjaśnił Komendant, odnosząc się do kwestii dotyczącej terminu rozliczenia inwestycji, tj. „Posterunek Policji w Łukcie – budowa nowej siedziby” oraz „Posterunek Policji w Świątynie – budowa nowej siedziby” należy wskazać, iż nastąpiło ono w dniu 25 lutego 2021 roku. Wskazane dokumenty za pośrednictwem pisma SIN-992/2021/MM z dnia 10 marca 2021 roku zostały przesłane do Dyrektora Biura Logistyki Komendy Głównej Policji. Zgodnie z treścią pisma CNZ-1799/2021 z dnia 20 kwietnia 2021 roku Zastępcy Dyrektora Biura Logistyki Komendy Głównej Policji, skierowanego Zastępcy Komendanta Wojewódzkiego Policji w Olsztynie, w dniu 15 kwietnia 2021 roku Komendant Główny Policji na mocy upoważnienia udzielonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, przyjął w/w rozliczenia inwestycji przedłożone przez KWP dysponentowi wyższego stopnia. Biorąc pod uwagę daty

uregulowania ostatnich płatności związanych z finansowaniem wskazanych inwestycji w korelacji z datami sporządzenia ich rozliczeń należy wskazać, iż rozliczenia te zostały przygotowane z naruszeniem terminu określonego w §16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa. Na dzień dzisiejszy nie jesteśmy w stanie wskazać, co było przyczyną opóźnienia w przygotowaniu rozliczeń oraz przekazania ich dla dysponenta, ponieważ pracownik odpowiedzialny za ich przygotowanie nie jest już pracownikiem KWP.

(akta kontroli str. 539-593, 616-621, 762-766)

2. Radiostacja stacjonarna HYTERA MD785i przekazana przez KWP do KPP w Ostródzie w dniu 26 czerwca 2020 r. (będąca na wyposażeniu PP w Łukcie) została przez Wydział Łączności i Informatyki KWP zainstalowana w ww. Posterunku dopiero 7 września 2023 r., a więc po blisko trzech latach od jej przekazania.

Jak wyjaśnił Zastępca Komendanta, ze względu na okres pandemiczny i związaną z tym liczną absencją w Wydziale Łączności i Informatyki KWP wielokrotnie przekładano instalację radiostacji. Montaż utrudniały również liczne awarie jakie miały miejsce w garnizonie. Przedstawione czynniki wewnętrzne (awarie) oraz te zewnętrzne (pandemia i wysoka absencja) nałożyły się na siebie w tym samym czasie i spowodowały zakłócenie komunikacji, w wyniku której przekładano zadanie instalacji radiostacji w PP w Łukcie.

(akta kontroli str. 625-637, 774)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W KWP podejmowano rzetelne działania w celu stworzenia odpowiednich warunków prawnych, jak i kadrowych w dziesięciu posterunkach, które zostały utworzone w latach 2017-2021. W każdym przypadku zapewniono wymaganą liczbę i rodzaj etatów funkcjonariuszy w PP. Opinia Komendanta o zasadności utworzenia PP była podejmowana między innymi w oparciu o analizy bezpieczeństwa przeprowadzane przez komendantów KPP lub KMP. Analiza dokumentacji dwóch<sup>27</sup> utworzonych w badanym okresie PP wykazała, że prawidłowo zrealizowano obowiązek zaopiniowania regulaminu organizacyjnego odpowiednio KPP w Ostródzie oraz Szczytnie w związku z utworzeniem PP. W ramach Programu Modernizacji Policji w obu przypadkach zapewniono sprzęt i niezbędne wyposażenie policjantów i tych PP. Skuteczne były także działania dotyczące wsparcia finansowego od podmiotów zewnętrznych na rzecz tworzenia nowego PP. W ramach darowizn pozyskano bowiem od jednostek samorządu terytorialnego m.in. osiem nieruchomości pod budowę PP. Ujawnione natomiast w toku kontroli nieprawidłowości polegały na sporządzeniu rozliczenia inwestycji PP w Łukcie i Świętajnie odpowiednio 200 oraz 226 po wymaganym terminie oraz zamontowaniu w PP w Łukcie radiostacji po blisko trzech latach po jej przekazaniu KPP w Ostródzie.

#### OBSZAR

## 2. Nadzór Komendanta Wojewódzkiego Policji nad funkcjonowaniem PP oraz KPP

Opis stanu faktycznego

2.1 W ramach nadzoru w KWP na podstawie danych ewidencjonowanych w systemach takich jak KSIP analityczny, SESPól oraz SWD w okresie objętym kontrolą opracowywano m.in.:

- Biuletyn Prewencyjny sporządzany co kwartał przez Wydział Prewencji obejmujący realizację zadań służby prewencyjnej dla wszystkich KMP oraz KPP,

<sup>27</sup> PP w Łukcie oraz PP w Świętajnie.

- Biuletyn Statystyczny KWP sporządzany co miesiąc przez Wydział Wywiadu Kryminalnego obejmujący realizację zadań służby kryminalnej dla wszystkich KMP oraz KPP, a także PP,
- informacje sprawozdawcze dotyczące mechanizmu bieżącego nadzoru nad poprawnością funkcjonowania realizowana przez Wydział Prewencji w zakresie realizacji służby przez dzielnicowych. W okresie objętym kontrolą Wydział Prewencji przeprowadził do 30 czerwca 2023 r. m.in. dziewięć takich kontroli<sup>28</sup> w utworzonych posterunkach (po jednej kontroli w PP nr II i III w Olsztynie, Dubeninkach, Iłowie-Osadzie, Łukcie, Wielbarku, Wydminach, a także dwukrotnie w Świętajnie).

Jak wyjaśnił Komendant, posterunek Policji jest komórką organizacyjną, a nie jednostką Policji, która podlega bezpośrednio pod daną KMP/KPP lub KP. Wszelkie pisma i polecenia z KWP kierowane są bezpośrednio do KMP/KPP, które to sprawują nadzór nad swoimi komórkami organizacyjnymi. Reasumując, w KWP nie opracowywano oraz nie zlecano analiz wyników funkcjonowania bezpośrednio odnoszących się do posterunków Policji.

Zastępca Komendanta Głównego Policji w piśmie nr EP-1755/18 z 23 lutego 2018 r. oraz EP-2375/2346/19 z 13 maja 2019 r. polecił między innymi prowadzić konsultacje społeczne każdorazowo po roku funkcjonowania nowo utworzonego PP. Komendant zlecił w 2018 r. komendantom miejskim oraz powiatowym przeprowadzanie ww. konsultacji. W okresie objętym kontrolą konsultacje przeprowadzono w przypadku dziewięciu nowo utworzonych posterunków, z czego po jednej w 2018 i 2019 r., cztery w 2020 r. oraz trzy w 2022 r. Przeprowadzone konsultacje odbywały się zarówno w formie spotkań, jak również w formie ankietowej. Według stanu na 14 września 2023 r. nie przeprowadzono konsultacji dla PP utworzonego w Iłowie-Osadzie (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Analiza wyników funkcjonowania posterunku Policji w Łukcie za lata 2021-2022 przeprowadzona w toku kontroli NIK na podstawie przeprowadzonej analizy stanu bezpieczeństwa sporządzonej przed utworzeniem PP obejmującej trzy okresy<sup>29</sup> wykazała między innymi, że:

- przed utworzeniem PP średni czas reakcji na zdarzenie wynosił średnio 24:48 minut, natomiast w latach 2021-2022, tj. po utworzeniu PP uległ poprawie do średnio 21:47 minut,
- liczba stwierdzonych przestępstw kryminalnych, w tym w 7 podstawowych kategoriach przed odtworzeniem posterunku wynosiła średnio 51, natomiast po odtworzeniu wzrosła do 67,
- wskaźnik wykrywalności przestępstw kryminalnych przed utworzeniem PP wyniósł średnio 46,9%, natomiast po odtworzeniu wzrósł do 52,8%,
- liczba ujawnionych wykroczeń, w tym dotyczących: zakłócenia porządku publicznego, kradzieży mienia, uszkodzenia mienia, spożywania alkoholu w miejscach niedozwolonych przed odtworzeniem posterunku wynosiła średnio 21, natomiast po odtworzeniu zmalała do 10.

Ww. analiza przeprowadzona w odniesieniu do PP w Świętajnie obejmująca również trzy okresy, tj. lata 2017-2019 wykazała między innymi, że:

<sup>28</sup> W ich wyniku kierowano polecenia do realizacji takie jak zwiększenie nadzoru nad zgodnością prowadzonych zapisów w notatniku oraz tworzeniem planów działania priorytetowego dzielnicowych czy egzekwowania właściwego dokumentowania w systemach SWD oraz SESPoL.

<sup>29</sup> Od 1 listopada do 31 października 2013 r., od 1 listopada 2013 r. do 31 października 2014 r. oraz od 1 listopada 2016 r. do 31 października 2017 r.



- przed utworzeniem PP średni czas reakcji na zdarzenie wynosił średnio 16:36 minut, natomiast w latach 2021-2022, tj. po utworzeniu PP uległ poprawie do średnio 10:34 minut,
- liczba stwierdzonych przestępstw kryminalnych, w tym w 7 podstawowych kategoriach przed odtworzeniem wynosiła średnio 89, natomiast po odtworzeniu zmalała do 53,
- wskaźnik wykrywalności przestępstw kryminalnych w latach 2017-2019 wyniósł średnio 43,01%, natomiast po odtworzeniu zmalał do 25%,
- liczba ujawnionych wykroczeń, w tym dotyczących: zakłócenia porządku publicznego, kradzieży mienia, uszkodzenia mienia, spożywania alkoholu w miejscach niedozwolonych przed odtworzeniem wynosiła średnio 37, natomiast po odtworzeniu wzrosła do 76.

W okresie objętym kontrolą Komendant nie opracowywał ani nie zlecał opracowania analiz wyników funkcjonowania posterunku Policji lub KPP w zakresie współdziałania z samorządami.

Jak wyjaśnił Komendant, KWP w Olsztynie nie opracowywało analiz wyników funkcjonowania PP lub KKMP/KPP w zakresie efektów współdziałania z samorządem, gdyż nie jest to wymagane.

(akta kontroli str. 677-725, 739, 753-766)

**2.2** W okresie objętym kontrolą do KWP wpłynęło łącznie 18 pism zawierających skargi lub wnioski<sup>30</sup> dotyczące funkcjonowania posterunków Policji<sup>31</sup>. W 17 przypadkach, stosownie do art. 231 ust. 1 KPA, przekazano je do właściwego organu, tj. komendantom miejskim lub powiatowym w terminie siedmiu dni od daty otrzymania pisma zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego. W jednym przypadku pismo nie wymagało podjęcia działań, ponieważ było skierowane do właściwego podmiotu, a KWP otrzymało je do wiadomości.

(akta kontroli str. 726-738)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Komendant do 14 września 2023 r. nie zapewnił pełnej realizacji polecenia Zastępcy Komendanta Głównego Policji wyrażonego w piśmie nr EP-1755/18 z 23 lutego 2018 r. oraz EP-2375/2346/19 z 13 maja 2019 r., dotyczącego przeprowadzenia konsultacji społecznych po roku funkcjonowania nowo utworzonego PP, w przypadku PP w Iłowie-Osadzie utworzonego w 2019 r.

Jak wyjaśnił Komendant, PP w Iłowie Osadzie został otwarty 9 października 2019 r. Rok po otwarciu przypadał na okres stanu epidemii, który w kolejnych latach został zmieniony na stan zagrożenia epidemicznego w związku z pandemią koronawirusa COVID – 19, które zostały odwołane 1 lipca 2023 r. Mając powyższe na uwadze, we wskazanym okresie nie przeprowadzono konsultacji społecznych po roku funkcjonowania posterunku. W związku z odwołaniem w/w zagrożeń konsultacje zostaną przeprowadzone w najbliższym dogodnym terminie. Konsultacje po roku działalności zostały przeprowadzone w dziewięciu z dziesięciu otwartych posterunków, dlatego nie było potrzeby monitorowania przez KWP tych przedsięwzięć.

NIK zwraca jednak uwagę, że mimo stanu zagrożenia epidemicznego, konsultacje społeczne w 2022 r. przeprowadzono w przypadku trzech utworzonych

<sup>30</sup> W 17 przypadkach pismo było skierowane do KWP, natomiast w jednym przypadku KWP otrzymała pismo do wiadomości.

<sup>31</sup> Nie dotyczyły PP utworzonych w kontrolowanym okresie.

w kontrolowanym okresie PP. Istniała zatem możliwość przeprowadzenia takich konsultacji również w przypadku PP w Iłowie-Osadzie.

(akta kontroli str. 710-723, 762-766)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W KWP na ogół właściwie sprawowano nadzór nad funkcjonowaniem KPP oraz PP, między innymi poprzez opracowanie cyklicznych analiz wyników funkcjonowania KPP, a także kontrole w zakresie realizacji służby przez dzielnicowych, w tym przeprowadzone w ośmiu utworzonych posterunkach. Należy jednak zauważyć, że do 14 września 2023 r. nie zapewniono pełnej realizacji polecenia Zastępcy Komendanta Głównego Policji w zakresie przeprowadzenia wymaganych konsultacji społecznych po roku od utworzenia PP w Iłowie-Osadzie. W okresie objętym kontrolą zgodnie z wymogami określonymi w dziale VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego postępowano z otrzymanymi skargami lub wnioskami dotyczącymi funkcjonowania posterunków Policji.

## IV. Uwagi i wnioski

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

#### Wnioski

1. Sporządzanie rozliczeń inwestycji w terminie określonym w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa.
2. Podjęcie działań w celu przeprowadzenia konsultacji społecznych w odniesieniu do PP w Iłowie-Osadzie.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

#### Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. 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.

Olsztyn, 26 września 2023 r.

Kontroler

Marcin Wójcik  
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Dyrektor Delegatury w Olsztynie  
z up.

Piotr Wanic  
Wicedyrektor

.....  
podpis

.....  
podpis