



KPB.430.8.2023

Nr ewid. 118/2023/P/23/029/KPB

Informacja o wynikach kontroli

FUNKCJONOWANIE POSTERUNKÓW POLICJI


DEPARTAMENT PORZĄDKU
I BEZPIECZEŃSTWA
WEWNĘTRZNEGO

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli
Funkcjonowanie posterunków Policji

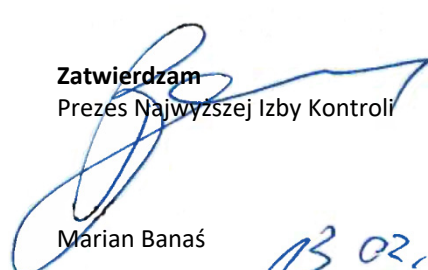
p.o. Dyrektor Departamentu
Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego


Tomasz Sordyl

Akceptuję
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli


Michał Jędrzejczyk

Zatwierdzam
Prezes Najwyższej Izby Kontroli


Marian Banaś
Warszawa, dnia

13. 02. 2023 r.

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA.....	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	8
4. WNIOSKI	11
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	12
5.1. Organizacja procesu reaktywacji posterunków Policji	12
5.2. Nadzór i efekty reorganizacji jednostek Policji.....	18
5.3. Warunki służby i obsługi interesantów w posterunkach.....	22
5.3.1. Etaty i stan zatrudnienia w posterunkach.....	22
5.3.2. Wyposażenie i warunki służby.....	25
6. ZAŁĄCZNIKI	27
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	27
6.1.1. Wyniki badań ankietowych NIK	31
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	33
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	35
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	36
6.5. Stanowisko Komendanta Głównego Policji do informacji o wynikach kontroli	37
6.6. Stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do informacji o wynikach kontroli	40

Zdjęcie na okładce:

© DarSzach – stock.adobe.com

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

KGP	Komenda Główna Policji;
Komendant	Komendant Główny Policji;
KPP/KMP	komenda powiatowa/miejska Policji;
KWP/KSP	komenda wojewódzka Policji/Komenda Stołeczna Policji;
Minister/Minister SWiA	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji;
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji;
PP	posterunek Policji;
Program modernizacji Policji 2017–2020	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);
Program modernizacji Policji 2022–2025	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”, o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022–2025” oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2448);
ustawa o finansach publicznych/ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270);
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 623);
ustawa o Policji	ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 171, ze zm.);
wytyczne nr 5 KGP	wytyczne nr 5 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 sierpnia 2004 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania posterunku Policji (Dz. Urz. KGP z 2004 r. Nr 16, poz. 105, ze zm.);
zarządzenie nr 1041 KGP	zarządzenie nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz. Urz. KGP z 2013 r. poz. 50, ze zm.).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy posterunki Policji, w szczególności otwarte w latach 2016–2021, skutecznie wspierają realizację podstawowych zadań prewencyjnych i kryminalnych dla zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w gminach?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy w posterunkach Policji utworzonych w latach 2016–2021 zapewniono odpowiednie warunki służby policjantów, jak i warunki przyjmowania interesantów?

2. Czy utworzone w latach 2016–2021 posterunki Policji pozwalały na podejmowanie aktywnych działań prewencyjnych oraz przyczyniały się do skutecznego reagowania Policji na zgłoszenia o przestępstwach, wykroczeniach i zaginięciach osób?

3. Czy właściwe organy sprawowały rzetelny nadzór nad posterunkami Policji oraz ustalały adekwatne cele i priorytety mające zapewnić większą skuteczność realizowanych przez nie zadań?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
Komenda Główna Policji, pięć komend wojewódzkich Policji i dziesięć komend powiatowych/miejskich Policji

Jednostki objęte badaniem kwestionariuszowym

Mieszkańcy 165 gmin, gdzie utworzono posterunki

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2023 r. oraz dowody wytworzone przed i po tym czasie związane z przedmiotem kontroli.

Posterunki Policji stanowiące komórki organizacyjne komend Policji szczebla powiatowego lub podległych im komisariatów zostały wprowadzone do ustawy o Policji w 2001 r., a zasady ich działalności uregulowano wytycznymi Komendanta Głównego Policji w sprawie organizacji i funkcjonowania posterunku Policji¹. Celem tworzenia posterunków jest usprawnienie realizacji podstawowych zadań Policji na terenach gmin wiejskich i miejskich pozbawionych siedzib komisariatów Policji, a w szczególności:

- zapewnienie mieszkańcom z tych terenów możliwości sygnalizowania lub zgłaszania Policji zdarzeń i sytuacji zagrażających bezpieczeństwu ludzi i mienia, a także bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu;
- stworzenie warunków umożliwiających szybszą reakcję Policji na te sygnały i zgłoszenia.

Kierownictwo Policji oraz MSWiA prowadziło od 2008 r. reorganizację lokalnych struktur Policji, jednakże, co należy podkreślić, proces ten obejmował dwa zasadniczo odmienne od siebie kierunki zmian.

W latach 2008–2015 realizowano go pod hasłem centralizacji terenowych jednostek Policji. Zakładano likwidację niewielkich komórek organizacyjnych jakimi są posterunki, a tym samym poprawę sprawności funkcjonowania komend powiatowych i miejskich Policji. Uzasadnieniem zmian były zarówno analizy stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak i ewoluujące potrzeby społeczeństwa, wynikające m.in. z rozwoju technologii oraz nowych możliwości komunikowania się obywateli z policjantami. Wskazywano również na ograniczenia w zarządzaniu siłami posterunków Policji wynikające z ich niewielkiej obsady kadrowej, częstych absencji oraz braku całodobowej dostępności. W opinii zwolenników centralizacji jednostek Policji, wzmocnione kadrowo komendy powiatowe (miejskie) lub działające lokalnie komisariaty Policji powinny pozwalać na lepszą dyslokację służb patrolowo-obchodowych, sprawniejszą obsługę zdarzeń i w konsekwencji wzmocnić bezpieczeństwo na podległym terenie. Argumentem dla wprowadzanych zmian były też problemy natury logistyczno-ekonomicznej, w tym ponoszone przez Policję koszty łączności teleinformatycznej, transportu i użytkowania sprzętu, a także lokali zajmowanych przez posterunki, co pochłaniało znaczne środki finansowe i nie było rekompensowane skutecznością ich działania. W wyniku powyższego procesu, w latach 2008–2015, zlikwidowano 477 posterunków Policji² z liczby 815 posterunków funkcjonujących na terenie kraju na koniec 2007 r. Niejednokrotnie w ich miejsce tworzono rewiry dzielnicowych lub przekształcano je w komisariaty Policji, aby zachować możliwość działania na rzecz bezpieczeństwa lokalnych społeczności. Trwające zmiany skutkowały jednak zgłaszaniem do Sejmu RP zapytań i interpelacji poselskich w sprawie likwidowanych posterunków oraz wpływu tych działań na bezpieczeństwo w gminach.

Od początku 2016 r. kierownictwo MSWiA, realizując m.in. deklaracje przedwyborcze większości rządowej, przyjęło jako jeden z priorytetów wzmocnienie poczucia bezpieczeństwa społeczeństwa. W tym celu polecono Policji opracowanie, we współpracy z lokalnymi podmiotami, narzędzia informatycznego pod nazwą Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa, które miało służyć wskazaniu dostrzeganych przez obywateli zagrożeń i problemów w zakresie bezpieczeństwa. Konsultacje społeczne, przeprowadzone na etapie tworzenia tego narzędzia przez lokalne jednostki Policji, pozwoliły na zidentyfikowanie

1 Wytyczne Nr 5 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 sierpnia 2004 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania posterunku Policji były poprzedzone wytycznymi Nr 4 Komendanta Głównego Policji z dnia 17 kwietnia 2002 r. w sprawie organizacji oraz szczegółowych zadań posterunku Policji (Dz. Urz. KGP z 2002 r. Nr 6, poz. 35).

2 W latach 2008–2015 niezależnie od zlikwidowanych 477 posterunków Policji utworzono 57 nowych posterunków Policji, co w wyniku różnicy pomiędzy liczbą posterunków Policji działających na dzień 31 grudnia 2007 r. a 31 grudnia 2015 r. daje bilans 418 posterunków Policji, które przestały funkcjonować w strukturze organizacyjnej Policji na przestrzeni tych lat.

licznych sygnałów ze strony obywateli i przedstawicieli samorządów terytorialnych wskazujące na oczekiwania w zakresie przywracania posterunków Policji.

Prowadzony od 2016 r. intensywny proces reaktywacji zlikwidowanych uprzednio oraz tworzenia nowych posterunków, stanowił m.in. reakcję na napływające z komend powiatowych i wojewódzkich Policji informacje o wynikach opisanych powyżej konsultacji, a także na liczne wnioski kierowane w tym zakresie do KGP (zarówno bezpośrednio, jak też przesyłane z MSWiA). W rezultacie, do połowy 2023 r. utworzono 162 PP, zaś 128 kolejnych ujęto w wykazie posterunków planowanych do reaktywacji. Z ustaleń kontroli rozpoznawczej³ wynikało również, iż pomimo że w obowiązującym stanie prawnym tworzenie posterunków stanowi uprawnienie komendantów powiatowych (miejskich) Policji⁴, faktyczne prawo do podejmowania w tym zakresie ostatecznych decyzji zostało zastrzeżone dla Komendanta Głównego Policji.

Mając na uwadze opisane powyżej okoliczności, NIK przeprowadziła kontrolę, której celem było w szczególności zweryfikowanie, czy nowo tworzone posterunki Policji przyczyniają się do podniesienia poziomu bezpieczeństwa obywateli. Założeniem kontroli było również sprawdzenie, czy najmniejsze terenowe komórki organizacyjne Policji mogą sprawnie funkcjonować, a ich tworzenie wynikało z obiektywnych i weryfikowanych danych.

³ Kontrola rozpoznawcza została przeprowadzona w IV kwartale 2022 r. w następujących jednostkach organizacyjnych Policji: Komenda Stołeczna Policji, Komenda Wojewódzka Policji z/s w Radomiu, KPP w Starych Babicach oraz KMP w Radomiu.

⁴ Zgodnie z art. 8a ustawy o Policji, komendant powiatowy (miejski) Policji może tworzyć posterunki Policji na zasadach określonych przez Komendanta Głównego Policji, które zostały określone m.in. w zarządzeniu nr 1041 KGP w sprawie m.in. zasad organizacji i zakresu działania komend Policji oraz we wskazanych wyżej wytycznych nr 5 KGP z 2004 r.

2. OCENA OGÓLNA

Brak możliwości oceny skuteczności działania posterunków Policji z uwagi na nierzetelne przygotowanie oraz realizację procesu ich reaktywacji

Prowadzony z dużą intensywnością od 2016 r. proces reaktywacji posterunków nie wynikał z obiektywnych kryteriów odwołujących się do stanu bezpieczeństwa oraz skuteczności działania terenowych jednostek Policji. Komendant Główny Policji oraz nadzorujący go Minister nie mieli wiedzy, czy wydatkowanie przez Policję kwoty co najmniej 107,5 mln zł na odtworzenie posterunków było w świetle art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych⁵ rozwiązaniem celowym i racjonalnym, a także czy przyczyniło się do poprawy bezpieczeństwa obywateli. Brak było możliwości stwierdzenia, czy utworzenie konkretnych posterunków było zasadne oraz w jaki sposób wpłynęło ono na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie działania poszczególnych jednostek organizacyjnych Policji.

Prowadzony przez Komendanta Głównego Policji, pod nadzorem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, proces odtwarzania posterunków nie był rzetelnie zaplanowany i realizowany. Nie wypracowano jego spójnej koncepcji, ani obiektywnych kryteriów pozwalających na podejmowanie decyzji odnośnie zasadności otwierania posterunków oraz ich optymalnych lokalizacji. Kluczowym czynnikiem decydującym o strukturze i dyslokacji sił policyjnych nie były dane wynikające z analiz bezpieczeństwa, czy też odnoszące się do efektywności działania Policji na danym terenie. Były nim natomiast subiektywne oczekiwania społeczne, wyrażane w niektórych przypadkach nawet przez pojedyncze osoby.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Komendant Główny Policji w sposób nierzetelny nadzorowali proces reaktywacji posterunków. Prowadzony przez nich monitoring koncentrował się na danych statystycznych dotyczących liczby nowo utworzonych posterunków oraz terminach ich otwarcia. Nie obejmował natomiast informacji pozwalających na dokonanie oceny skuteczności działania Policji w zmienionej strukturze organizacyjnej oraz wpływu, jaki otwarcie posterunków miało na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze działania komend powiatowych (miejskich) Policji, w których je utworzono. Brak ewaluacji procesu reorganizacji terenowych struktur Policji spowodował, że niemożliwe było dokonanie oceny wpływu poniesionych przez Policję nakładów finansowych na efektywność funkcjonowania komend oraz stan bezpieczeństwa obywateli na obszarach, gdzie powstały posterunki Policji. Brak takiej ewaluacji miał szczególne znaczenie w obliczu ustaleń kontroli, które w przypadku niektórych nowo utworzonych posterunków wykazały pogorszenie kluczowych wskaźników sprawności działania Policji.

Szczegółowa kontrola 10 nowo otwartych posterunków Policji wykazała, że co do zasady zapewniono w nich odpowiednie warunki służby funkcjonariuszy oraz przyjmowania interesantów. NIK zwróciła jednak uwagę, że pomimo działań podejmowanych na rzecz wzmocnienia etatowego nowych posterunków z rezerwy Komendanta Głównego Policji, blisko połowę z nich (47,2 %) stanowiły małe komórki organizacyjne liczące od pięciu do siedmiu etatów funkcjonariuszy. Powyższe, w połączeniu z dynamicznie zwiększającą się liczbą wakatów w Policji, skutkowało trudnościami w organizacji codziennej służby oraz ograniczeniem podstawowej funkcji posterunków, jaką miała być ich łatwa dostępność dla obywateli.

⁵ 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.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Nierzetelne przygotowanie procesu reaktywacji posterunków Policji

1. Reorganizacja lokalnych struktur Policji, polegająca na odtwarzaniu lub otwieraniu nowych posterunków, stanowiła w badanym okresie jeden ze strategicznych, ujętych w Planach działalności⁶, priorytetów Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Komendanta Głównego Policji. **Realizacja tego procesu nie została jednak rzetelnie zaplanowana, a decyzje i leżące u ich podstaw przesłanki przemawiające za reorganizacją lokalnych jednostek Policji, nie zostały poparte konkretnymi argumentami i wynikały głównie z subiektywnych oczekiwań zgłaszanych przez obywateli i przedstawicieli samorządów lokalnych.** Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie przygotował całościowej i spójnej koncepcji procesu reaktywacji posterunków, a Komendant Główny Policji nie wypracował obiektywnych kryteriów służących podejmowaniu decyzji w zakresie odtworzenia (utworzenia) posterunków i ich optymalnych lokalizacji. Żaden z tych organów nie wypracował również mierników, które pozwalałyby ocenić realny wpływ prowadzonej reorganizacji lokalnych struktur Policji na poprawę stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego. [str. 12–14]

Nierzetelne i nieobiektywne analizy zasadności tworzenia posterunków

W wyniku ww. zaniechań, pomimo określenia w Policji szczegółowych procedur procesu reaktywacji posterunków (obejmujących opracowanie analizy zasadności, wyrażanie opinii przez właściwych komendantów terenowych jednostek Policji oraz Dyrektora Biura Prewencji KGP i finalną decyzję Komendanta Głównego Policji), podejmowane w tym zakresie decyzje nie wynikały z rzetelnych i obiektywnych kryteriów. **Szczegółowe badanie próby 31 nowo otwartych posterunków, dla których sporządzono wymaganą przez ww. procedury dokumentację wykazało, że w żadnym z tych przypadków zawarte w analizach parametry dotyczące bezpieczeństwa i efektywności pracy Policji nie wskazywały jednoznacznie na potrzebę utworzenia PP.** Wnioski o odtworzenie posterunków 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 na danym terenie (lub też że gmina, w której miał powstać posterunek, miała lepsze wskaźniki bezpieczeństwa niż pozostałe gminy na terenie danego powiatu). W dwóch przypadkach wnioski o utworzenie PP zostały zaakceptowane przez Kierownictwo KGP pomimo kilkakrotnie wyrażonej, negatywnej opinii właściwych komendantów powiatowych. Jeden z nich wskazał nawet, że w przypadku wyodrębnienia ze struktur powiatowych etatów na 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 powiatu.

W związku z nierzetelnym prowadzeniem przez Policję analiz, co wynikało z wadliwej metodologii i ich ogólnikowego charakteru, brak było możliwości dokonania jednoznacznej i obiektywnej oceny, czy utworzenie poszczególnych posterunków było zasadne, a ich lokalizacje optymalne. Jako niezasadne NIK oceniła natomiast wyrażone w tym kontekście stanowisko kierownictwa KGP, że kluczowym czynnikiem decydującym o strukturze terenowych sił Policji mają być oczekiwania społeczne. NIK wskazała, że poczucie bezpieczeństwa oraz związane z nim subiektywne oczekiwania społeczne nie mogą przeważać nad faktycznym zapewnieniem bezpieczeństwa, znajdującym odzwierciedlenie w gromadzonych przez Policję statystykach. Oceniała, 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 i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z ponoszonych

⁶ Plany działalności Ministra SWiA dla działań administracji rządowej, administracja publiczna, sprawy wewnętrzne, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne w latach 2017–2023.

nakładów⁷. W przypadku posterunków oznacza to, że powinny być one umiejscowione tam, gdzie są najbardziej potrzebne i gdzie będą mogły działać w efektywny sposób w zakresie podniesienia poziomu bezpieczeństwa. [str. 14–17]

Brak ewaluacji procesu reaktywacji posterunków Policji

2. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Komendant Główny Policji w sposób nierzetelny nadzorowali proces reaktywacji posterunków. Prowadzony przez nich monitoring koncentrował się na danych statystycznych dotyczących liczby nowo utworzonych posterunków oraz terminach ich otwarcia, a także na analizie ogólnych wyników badań społecznych dotyczących poczucia bezpieczeństwa Polaków.

Organy administracji rządowej odpowiadające za bezpieczeństwo obywateli oraz nadzór nad Policją nie gromadziły natomiast danych, ani nie zlecały jednostkom podległym jakichkolwiek analiz lub opracowań mających na celu ocenę skuteczności działania tej formacji w zmienionej strukturze organizacyjnej, obejmującej odtworzone i nowo utworzone posterunki. Nie weryfikowały, w jaki sposób przeprowadzona dotychczas reorganizacja terenowych struktur Policji wpłynęła na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego (w tym m.in. na wskaźniki przestępczości w najważniejszych kategoriach) oraz na sprawność działania funkcjonariuszy.

Brak możliwości określenia efektów reaktywacji posterunków Policji

Brak ewaluacji efektów reorganizacji terenowych struktur Policji powodował, że Komendant Główny Policji oraz nadzorujący go Minister nie mieli wiedzy, czy wydatkowanie przez Policję na odtworzenie posterunków kwoty wynoszącej co najmniej 107 525,7 tys. zł⁸, było w świetle art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych rozwiązaniem celowym i gospodarnym, a także czy przyczyniło się ono do poprawy poziomu bezpieczeństwa obywateli. W efekcie, proces reaktywacji PP był kontynuowany, pomimo braku wiedzy kierownictwa MSWiA oraz Policji na temat jego dotychczasowych efektów. [str. 18–20]

Niedysponowanie przez MSWiA oraz Policję wymienionymi powyżej danymi uniemożliwiło pełne zrealizowanie niektórych celów niniejszej kontroli, którymi było zbadanie wpływu posterunków na realizację podstawowych zadań prewencyjnych i kryminalnych Policji. Uwzględniając fragmentaryczność wykorzystywanych danych, należy jednak zauważyć, że w przypadku czterech z dziesięciu objętych kontrolą odtworzonych posterunków, przeprowadzone przez NIK analizy wykazały pogorszenie się niektórych kluczowych wskaźników sprawności działania Policji na terenie objętym działaniem tych komórek organizacyjnych Policji. [str. 21–22]

Posterunki tworzone zgodnie z wymogami pod względem etatu i struktury organizacyjnej

3. Kontrole zrealizowane w terenowych jednostkach organizacyjnych Policji (w pięciu komendach wojewódzkich Policji, dziesięciu podlegających im komendach powiatowych i miejskich oraz w dziesięciu nowo utworzonych posterunkach) wykazały, że przy tworzeniu PP przestrzegano regulacji wewnętrznych określonych m.in. w zarządzeniu nr 1041 KGP w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji oraz wytycznych nr 5 KGP w sprawie zasad i organizacji funkcjonowania posterunku. [str. 22]

⁷ Tj. w sposób określony w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, 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.

⁸ Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Komendant Główny Policji nie gromadzili pełnych danych dotyczących wysokości wydatków ponoszonych w związku z trwającym procesem reaktywacji posterunków Policji, za wyjątkiem nakładów na zadania inwestycyjne i remontowe, w tym finansowane z programów modernizacji. Łączna wartość tych wydatków w badanym okresie wyniosła 107 525,7 tys. zł, w tym środki z budżetu państwa, programów modernizacji, Funduszu Wsparcia Policji, z Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa oraz ze wsparcia samorządów i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Ograniczone zasoby kadrowe posterunków utrudniające ich funkcjonowanie

Kluczowym zidentyfikowanym przez NIK problemem w kwestii organizacji nowo utworzonych posterunków były niskie stany etatowe oraz duża liczba wakatów (ponad 10 % według stanu na 1 lipca 2023 r.). Pomimo działań podejmowanych na rzecz wzmocnienia nowych posterunków stanowiskami z rezerwy etatowej Komendanta Głównego Policji, dziewięć z dziesięciu objętych szczegółowym badaniem PP stanowiły małe komórki organizacyjne liczące od pięciu do siedmiu etatów funkcjonariuszy. Powyższe, w połączeniu z dynamicznie zwiększającą się liczbą wakatów w Policji oraz innymi okolicznościami (np. delegowanie dwóch referentów z posterunku do pionu patrolowego lub drogowego KPP, zatrudnienie w PP sześciu kursantów, w tym dwóch od dnia przyjęcia do służby w Policji, przed ukończeniem szkolenia podstawowego i tzw. adaptacji zawodowej odbywanej poza miejscem pełnienia służby), stwarzało trudności w organizacji służby funkcjonariuszy. Powodowało to występowanie wielu pojedynczych dni (a w jednym przypadku blisko trzytygodniowego okresu), w których objęte kontrolą posterunki były zamknięte i niedostępne dla obywateli. [str. 22–24]

Nowo utworzone posterunki zapewniały co do zasady odpowiednie warunki służby funkcjonariuszy oraz obsługi interesantów

W nowo utworzonych posterunkach zapewniono, co do zasady, odpowiednie warunki służby oraz przyjmowania interesantów. Na podstawie badania dokumentów oraz przeprowadzonych oględzin stwierdzono natomiast okoliczności wpływające na obniżenie standardów obsługi obywateli, tj. nieprzystosowanie trzech posterunków do obsługi osób niepełnosprawnych oraz brak wyodrębnienia w pięciu posterunkach pokojów przyjęć interesantów, które powinny zapewniać komfort i poczucie bezpieczeństwa osobom składającym zawiadomienia, w tym ofiarom przestępstw. W trzech PP nie zapewniono również funkcjonariuszom wymaganego standardu pomieszczeń służbowych, ponieważ nie posiadały one szatni z zapleczem sanitarnym. [str. 25–26]

4. WNIOSKI

Wyniki przeprowadzonej kontroli wykazały, że organy sprawujące nadzór i koordynujące pracę jednostek Policji powinny podjąć pilne działania w celu weryfikacji, czy proces reaktywacji posterunków Policji prowadzony od 2016 r. przyniósł pozytywne efekty dla bezpieczeństwa i porządku publicznego na poziomie lokalnym, zapewniając skuteczność działania Policji, wraz z badaniem czy wydatki na ten cel zostały poniesione zgodnie z wymogami określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, tj. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Wobec powyższego, NIK wnioskuje o:

**Minister Spraw
Wewnętrznych
i Administracji**

oraz

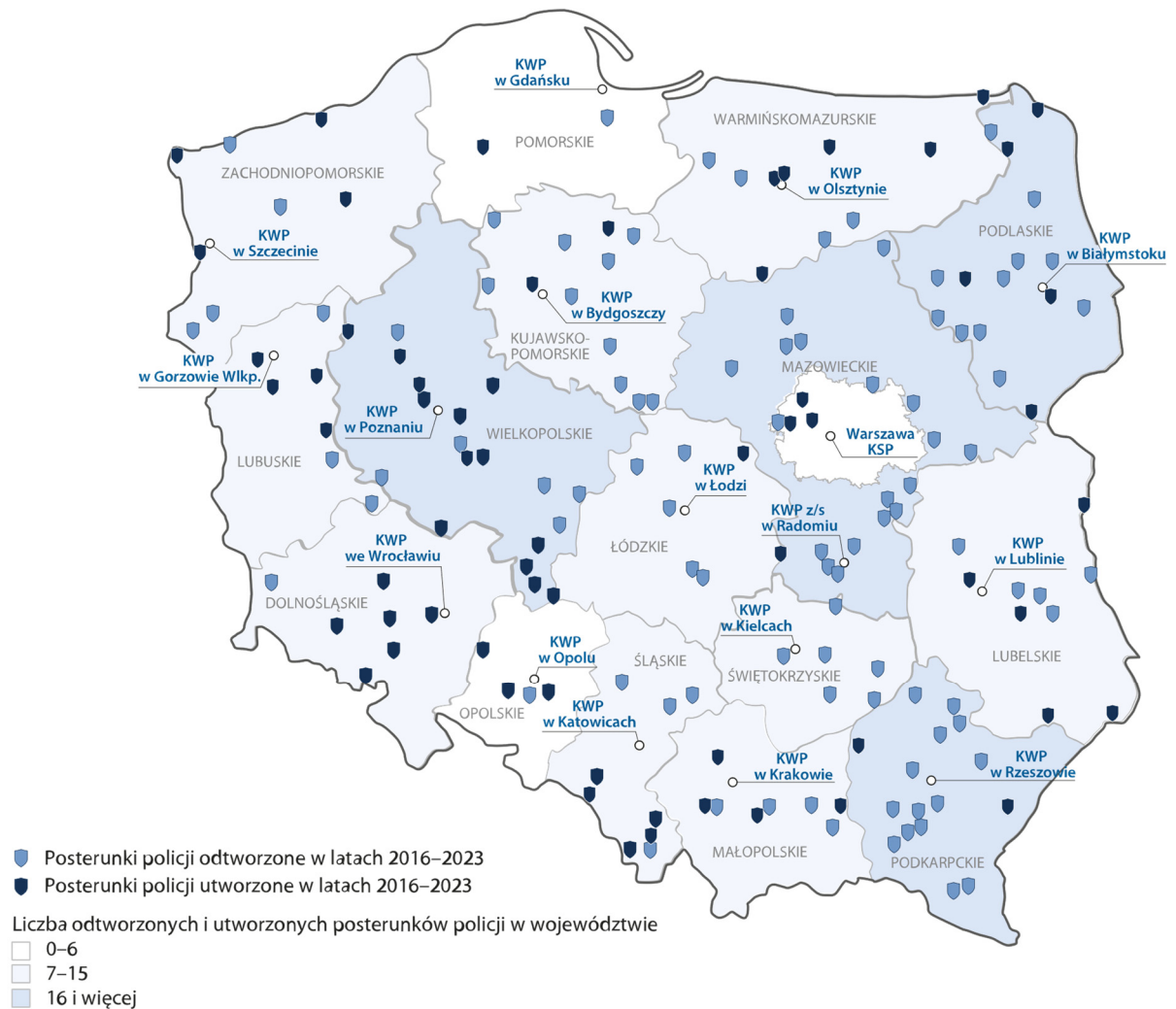
**Komendant
Główny Policji**

- 1) opracowanie rzetelnej analizy, bazującej na obiektywnych wskaźnikach i uwzględniającej poniesione koszty, przedstawiającej dotychczasowe rezultaty procesu reaktywacji posterunków Policji, obejmującej w szczególności:
 - efektywność funkcjonowania komend powiatowych/miejskich Policji, w ramach których utworzono PP, w porównaniu do komend w których ich nie wyodrębniono;
 - stan bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie działania komend Policji, w których utworzono posterunki, w porównaniu do stanu sprzed ich utworzenia;
 - ocenę wydatkowania środków publicznych na PP w kontekście art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp.
- 2) wdrożenie mechanizmów pozwalających na bieżące monitorowanie oraz dokonywanie okresowych ocen wpływu odtwarzanych posterunków Policji na poprawę bezpieczeństwa publicznego i ochronę obywateli;
- 3) opracowanie, w oparciu o wyniki ww. działań i analiz, koncepcji dalszego rozwoju struktur terenowych jednostek organizacyjnych Policji.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 1

Reaktywacja posterunków w latach 2016–2023



Źródło: Biuro Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej KGP.

5.1. Organizacja procesu reaktywacji posterunków Policji

Brak zaplanowania procesu reaktywacji posterunków Policji

Kontrola NIK wykazała, że zarówno przed rozpoczęciem w 2016 r. procesu reaktywacji posterunków Policji, jak też w kolejnych latach, w Ministerstwie SWiA nie przeprowadzono ani nie zlecono Komendantowi Głównemu Policji przygotowania systemowej analizy w zakresie reformy funkcjonowania terenowych jednostek Policji. Intensywne działania zmierzające do odtwarzania zlikwidowanych posterunków rozpoczęto bez opracowania koncepcji działania, uwzględniającej oczekiwany cel, zadania i harmonogram ich realizacji oraz niezbędne środki i zasoby.

Reorganizacja w latach 2008–2015

Reorganizacja struktur lokalnych jednostek Policji stanowiła od lat jedno z priorytetowych zadań Policji, realizowanych pod nadzorem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W latach 2008–2015, w wyniku likwidacji posterunków oraz przekształcenia np. w komisariaty Policji⁹, ze względu na aspekty ekonomiczne i organizacyjne zamknięto 477 spośród 815 PP

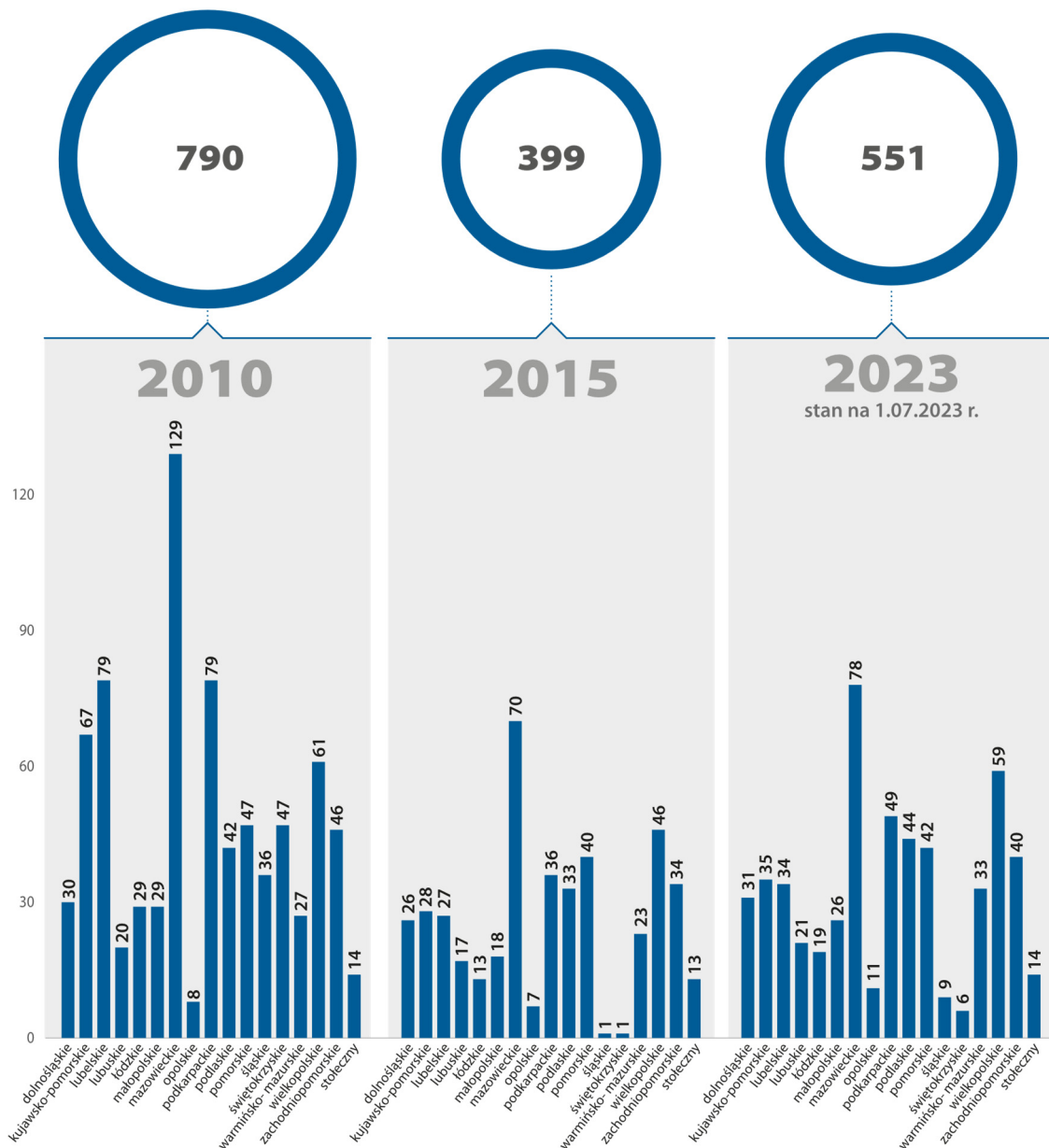
⁹ Kontrola wykazała, że w niektórych przypadkach reorganizacja była pozorna, bo w danym miejscu Policja funkcjonowała od lat, pod różną nazwą (np. istniejący od 2004 r. rewir dzielnicowych w Obrzycku, KPP w Szamotułach, woj. wielkopolskie, reaktywowany jako posterunek w 2017 r.).

istniejących w 2007 r.¹⁰. Liczba posterunków Policji zmniejszyła się łącznie o 418 i na koniec 2015 r. wynosiła 397¹¹.

Według MSWiA likwidacja posterunków Policji nie tylko nie przyniosła zakładanych oszczędności, ale także wywołała wśród społeczności lokalnych poczucie braku zainteresowania ze strony władzy państwowej ich potrzebami i oczekiwaniami w zakresie bezpieczeństwa. Od 2015 r. odnotowano wpływ licznych wniosków zgłaszanych przez mieszkańców oraz przedstawicieli samorządów lokalnych w zakresie zwiększenia dostępności policjantów, a także zapytań i interpelacji poselskich w przedmiocie odtwarzania uprzednio zlikwidowanych i tworzenia nowych posterunków Policji.

Infografika nr 2

Zmiany liczby posterunków Policji w kolejnych latach



Źródło: Meldunek o stanie kadr Policji wg stanu na 31 grudnia w latach 2010–2022 oraz wg stanu na 1 lipca 2023 r.

¹⁰ Stan na dzień 31 grudnia 2007 r.

¹¹ W latach 2008–2015 oprócz zlikwidowanych 477 posterunków Policji utworzono 57 nowych, co dało bilans 418 posterunków Policji, które przestały funkcjonować w strukturze organizacyjnej Policji. Ponadto, w tym okresie wystąpiło 31 przypadków, w których ten sam posterunek został utworzony, a następnie zlikwidowany.

**Przygotowanie
reaktywacji PP
od 2016 r.**

Podjęty na polecenie Ministra od 2016 r. proces reaktywacji posterunków Policji był związany z działaniami na rzecz wdrożenia Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa, tj. opracowaniem przez Policję map bezpieczeństwa i porządku publicznego służących optymalnej alokacji sił i środków w Policji, wykorzystaniu zasobów sprzętowo-kadrowych oraz podejmowaniu decyzji o tworzeniu komisariatów lub posterunków Policji. Podczas konsultacji społecznych, w pierwszym okresie do kwietnia 2016 r. zrealizowano liczne spotkania, w których wzięło udział ponad 217 tys. osób oraz zgłoszono 150 propozycji odtworzenia posterunków Policji.

Przywracanie zlikwidowanych PP zostało uznane jako jeden ze strategicznych, wdrażanych w całym kontrolowanym okresie, priorytetów MSWiA oraz KGP. Potwierdzają to zadania zdefiniowane w obowiązujących w tym okresie rocznych planach działalności Ministra SWiA¹², jak też działania monitorujące liczbę odtworzonych posterunków oraz nakazujące zintensyfikowanie działań prowadzonych w tym zakresie przez Policję.

Także Komendant Główny Policji wprowadził od 2017 r. – na polecenie Sekretarza Stanu w MSWiA – zadanie odtwarzania posterunków do okresowych planów działalności, jako element służący realizacji ustawowego celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zadanie dotyczące odtwarzania zlikwidowanych posterunków Policji na terenie garnizonu było też corocznie ujmowane w planie działalności każdego komendanta wojewódzkiego/Stołecznego Policji, w zakresie priorytetu pn. „Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego”.

Minister zapewnił dodatkowe środki finansowe w ramach programów modernizacji Policji¹³ przeznaczone m.in. na inwestycje budowlane w siedzibach nowych posterunków oraz na zwiększenie od 2022 r. liczby etatów Policji przeznaczonych w części do wzmocnienia odtwarzanych posterunków. Na ww. przedsięwzięcia inwestycyjne w programach do 2025 r. zaplanowano kwotę 144 173 tys. zł, w związku m.in. z dokonaniem w Policji przeglądu wszystkich obiektów oraz analizy potrzeb inwestycyjnych ze szczególnym uwzględnieniem posterunków Policji.

**Brak koncepcji
i mierników procesu
reorganizacji
posterunków Policji**

Kierownictwo MSWiA potwierdziło, że proces reaktywacji posterunków Policji należał do priorytetowych zadań resortu spraw wewnętrznych i administracji, jego przebieg objęty był działaniami monitorującymi. Sam proces wpisywał się w jeden z kierunków interwencji wskazanych w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*¹⁴, tj. zwiększenie skuteczności Państwa w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz w zakresie ograniczania przestępczości pospolitej, m.in. poprzez odczuwalną obecność Policji zarówno w dużych aglomeracjach, jak i mniejszych miejscowościach. Jednak brak wskazania przez Ministra znaczenia tego zadania dla pomiaru stopnia osiągnięcia celu zapewnienia bezpieczeństwa, osłabił jego istotność. Komendant Główny Policji również nie określił odpowiednich mierników ani innej metody badania, w jaki sposób realizacja zadania dotyczącego odtwarzania zlikwidowanych posterunków wpływała na realizację celów określonych w planach jego działalności.

Określając opisane powyżej priorytety i kierunki dla podległej mu formacji, Minister nie opracował całościowej i spójnej koncepcji procesu reaktywacji posterunków jak też nie zlecił tego zadania Komendantowi Głównemu Policji. Decyzje i leżące

¹² Plany działalności Ministra SWiA dla działów administracji rządowej, administracja publiczna, sprawy wewnętrzne, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne w poszczególnych latach od 2017 do 2023 r. (w dalszej części zwane planami działalności MSWiA).

¹³ Programy modernizacji Policji wprowadzone: ustawą z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022–2025”, o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022–2025” oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2448), oraz ustawą 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 2018 r. poz. 1828, ze zm.).

¹⁴ Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P.2017.260).

u ich podstaw przesłanki przemawiające za reorganizacją lokalnych jednostek Policji nie były poparte konkretnymi argumentami, a podejmowane w tym zakresie działania oparto głównie o subiektywne oczekiwania zgłaszane wobec Policji przez obywateli i przedstawicieli samorządów lokalnych. Żaden z ww. organów nie wypracował również mierników, które pozwalałyby ocenić realny wpływ prowadzonego procesu reaktywacji na poprawę stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Procedura KGP w sprawie wniosków o reaktywację PP

W okresie objętym kontrolą Komendant koordynował proces reaktywacji posterunków Policji w jednostkach terenowych, m.in. kierował liczne pisma zawierające polecenia i wskazówki do realizacji przez podległe mu komendy wojewódzkie oraz powiatowe (miejskie) Policji, a także uporządkował przebieg tego procesu, określając tryb opiniowania wniosków o uruchomienie posterunków Policji oraz istotne elementy analiz sporządzanych na etapie weryfikacji tych wniosków.

Od początku 2016 r. wprowadził on główną zasadę, że decyzja o odtworzeniu lub utworzeniu PP wymaga skonsultowania i uzyskania zgody kierownictwa KGP. W piśmie Zastępcy Komendanta Głównego Policji z 31 maja 2016 r. polecono komendantom KWP/KSP dokonywanie szczegółowych analiz w zakresie zasadności każdego postulatu dotyczącego odtworzenia/tworzenia posterunku oraz przesyłanie ich do Biura Prewencji KGP celem zaakceptowania. Analiza powinna obejmować w szczególności informacje dotyczące:

- średniego czasu reakcji na zdarzenie;
- liczby stwierdzonych przestępstw kryminalnych, w tym w siedmiu podstawowych kategoriach¹⁵;
- 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 OPP i SPPP¹⁶);
- 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 likwidacji¹⁷), a przy wnioskach o utworzenie nowego PP – trzy poprzedzające lata.

Od czerwca 2016 r. postępowanie przy opiniowaniu wniosków o utworzenie/odtworzenie posterunków Policji odbywało się na podstawie ustalonej procedury. W kontrolach jednostkowych stwierdzono jednak

¹⁵ 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.

¹⁶ OPP – oddziały prewencji Policji, SPPP – samodzielne pododdziały prewencji Policji.

¹⁷ Rok po likwidacji i ostatni rok przed złożeniem wniosku o odtworzenie PP.

**Wadliwe analizy
zasadności
utworzenia PP**

przypadki nieprzestrzegania powyższych zasad, co mogło wpłynąć na wyniki analizy i charakter rekomendacji w tej kwestii¹⁸.

NIK oceniła jednak, że określony przez KGP wzór analizy oraz jej elementy składowe nie zapewniały rzetelnej i obiektywnej oceny wnoszonych przez wnioskodawców postulatów.

Były one obarczone wadami metodologicznymi, które uniemożliwiały wykorzystanie analizy jako obiektywnego narzędzia do oceny zasadności odtworzenia/utworzenia PP w danej lokalizacji, ponieważ:

- 1) Analiza nie nakładała obowiązku umiejscowienia prezentowanych danych dotyczących stanu bezpieczeństwa i efektywności działań Policji w danej gminie w kontekście całego powiatu. Przy tym – w ramach badanej próby stwierdzono, że w trzech na cztery przypadkach, kiedy zastosowano takie porównanie, okazało się, że dana lokalizacja nie była optymalna dla utworzenia PP, przynajmniej jeśli chodzi o potrzebę wzmocnienia działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego.
- 2) Dla prezentowanych danych oraz trendów nie określono wartości progowych, po przekroczeniu których zasadne było rozważenie utworzenia/odtworzenia PP. NIK stwierdza, że w celu zobiektywizowania kryteriów służących podjęciu decyzji o uruchomieniu posterunku zasadne byłoby określenie katalogu kluczowych wskaźników i ich wartości oczekiwanych, a także innych mierników mających wpływ na decyzję (np. odległość proponowanego posterunku od najbliższej jednostki Policji).
- 3) Analizowane okresy dla odtwarzanych PP – w przypadku upływu długiego czasu między likwidacją a złożeniem wniosku o reaktywację – były od siebie zbyt odległe, co czyniło niezasadnym lub nawet niemożliwym porównywanie zawartych w nich danych¹⁹.

Wymienione tu wady metodologiczne analiz zasadności skutkowały brakiem obiektywnego i zwymiarowanego uzasadnienia – przynajmniej pod kątem czynników związanych z bezpieczeństwem i efektywnością działania Policji – dla utworzenia posterunku Policji 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 Biuro Prewencji KGP.

Kontrola wykazała, że w KGP pozytywnie rozpatrywano wnioski o odtworzenie/utworzenie PP, pomimo że przeprowadzone analizy bezpieczeństwa nie uzasadniały zgłaszanych w tym zakresie postulatów.

**Nieuzasadnione
decyzje KGP
o reaktywacji PP**

NIK przeprowadziła badanie dokumentacji (zawierającej wnioski, opinie i decyzje) dotyczącej 31 odtworzonych i nowo utworzonych posterunków, dla których zostały sporządzone analizy zasadności według poleceń KGP²⁰. Wykazało ono, że w żadnym przypadku przedstawione w analizach parametry dotyczące bezpieczeństwa i efektywności pracy Policji nie wskazywały jednoznacznie na potrzebę uruchomienia PP. W szczególności:

- 1) Kontrolerzy zidentyfikowali w próbie tylko cztery przypadki gmin, w których o utworzeniu PP mogły zdecydować obiektywne przesłanki, takie jak znaczne oddalenie od najbliższej jednostki Policji, czy wyróżniająca się

¹⁸ Badanie szczegółowe wykazało, że analizy opracowane np. przez jednostki podległe KWP w Rzeszowie (dla posterunków w Chorkówce i Baligródzie), KWP w Poznaniu (dla 13 PP: Godziesze Wielkie, Blizanów, Lisków, Mikstat, Rokietnica, Łęka Opatowska, Bralin, Obrzycko, Fałkowo, Książ Wlkp., Kobyla Góra, Kleszczewo, Przeźmierowo) były sporządzone nierzetelnie, nie były kompletne bądź zostały opracowane z opóźnieniem.

¹⁹ 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.

²⁰ Próba dobrana celowo objęła 41 przykładów odtworzonych lub utworzonych posterunków, w tym analizy zasadności sporządzono w 31 przypadkach.

na tle powiatu liczba popełnianych przestępstw i wykroczeń²¹. Pozostałe wnioski zostały pozytywnie rozpatrzone, pomimo że ze sporządzonych analiz nie wynikały w sposób jednoznaczny negatywne tendencje w okresie od likwidacji posterunku, a niektóre dane wskazywały wręcz na poprawę stanu bezpieczeństwa (lub lepsze wskaźniki bezpieczeństwa dla gminy, gdzie planowano posterunek, względem pozostałych gmin na terenie danego powiatu)²².

- 2) Stwierdzono także, że w dziewięciu przypadkach²³ na podstawie tych samych lub różniących się w znikomym stopniu danych i wskaźników początkowo rekomendowano nieuruchamianie PP, a następnie wskazano na zasadność utworzenia posterunków w tych lokalizacjach.
- 3) Przy tym, w dwóch (z powyższych) przypadkach²⁴ wnioski o odtworzenie /utworzenie PP zostały zaakceptowane przez Kierownictwo KGP pomimo kilkakrotnie wyrażonej, negatywnej opinii właściwych komendantów powiatowych, która w jednym przypadku była potwierdzona 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 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 powiatu.

Kierownictwo KGP potwierdziło, że dane statystyczne nie były podstawowym 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. Również były Dyrektor Biura Prewencji KGP 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.

Szczegółowe badanie 16 wniosków²⁵ (12 % spośród 135), które nie uzyskały pozytywnej rekomendacji KGP, wykazało, że dominującą przyczyną odmowy odtworzenia/utworzenia PP również nie były wyniki analizy bezpieczeństwa, a przede wszystkim problemy logistyczne (w tym: brak lokalu oraz wycofanie się jednostek samorządu z partycypacji w kosztach utworzenia PP).

Brak obiektywnych przesłanek dla tworzenia PP

Dokumentacja zgromadzona podczas kontroli wykazała zatem jednoznacznie, że decyzje o tworzeniu posterunków Policji nie wynikały z obiektywnych danych, poddanych analizie i merytorycznej ocenie. W wielu przypadkach sprowadzały się one do korelacji dwóch elementów – oczekiwań społecznych i chęci partycypacji władz samorządowych w kosztach utworzenia PP, przy czym za „oczekiwania społeczne” stały czasem tylko indywidualnie wnioskujące osoby. Opinię NIK potwierdził Komendant, wskazując 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

²¹ Posterunki w Zbąszynku, Baligródzie, 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 lokalizacji posterunków dotyczyły m.in. 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.

²² Przykładowe analizy dotyczące: Jodłownika, Kroczyca, Mirca, Gruty czy Milejowa.

²³ Posterunki w Sławatyczach, Ojrzeniu, Wadowicach Górnych, Milejowie, Węglińcu, Sadkach, Świlczy, Tryńczy, Lubniewicach.

²⁴ Posterunki w Lubniewicach i Świlczy.

²⁵ 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.

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 stanowczo podkreśla, że art. 1 ust. 1 ustawy o Policji określa tę formację jako *służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego*, a priorytetowym celem w planie działalności Komendanta Głównego Policji pozostaje zapewnienie bezpieczeństwa obywateli. Subiektywne poczucie bezpieczeństwa i związane z nim oczekiwania społeczne nie mogą przeważać nad obowiązkiem zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa, znajdującego odzwierciedlenie w gromadzonych przez Policję statystykach.

Brak możliwości oceny zasadności reaktywacji posterunków Policji

Wobec stwierdzonej nierzetelności prowadzonych przez Policję analiz, NIK nie mogła dokonać jednoznacznej i obiektywnej oceny, czy utworzenie poszczególnych posterunków było zasadne, a ich lokalizacje optymalne.

Należy jednak podkreślić, że w sytuacji ograniczonych sił i środków Policji, w tym zasobów kadrowych i finansowych, umiejscowienie nowego posterunku Policji powinno być uzasadnione w pierwszej kolejności koniecznością podniesienia poziomu bezpieczeństwa wynikającą z obiektywnych kryteriów i wskaźników, a następnie uwarunkowana wsparciem władz samorządowych oraz potrzebami lokalnej społeczności.

5.2. Nadzór i efekty reorganizacji jednostek Policji

Kontrola wykazała, że nadzór Ministra SWiA i Komendanta Głównego Policji nad reorganizacją Policji sprawowany był nierzetelnie. Organy te nie przygotowały dokumentu o charakterze koncepcyjnym opisującego cele, zadania i ich harmonogram, niezbędne nakłady i oczekiwane wyniki, a prowadzone przez MSWiA i Policję działania monitorujące były nastawione przede wszystkim na maksymalizację liczby odtworzonych PP, w związku z wpływającymi od samorządów i obywateli licznymi wnioskami w tej kwestii.

Brak analizy efektów reaktywacji posterunków Policji

Minister SWiA nie przeprowadził, ani nie zażądał od Komendanta Głównego Policji, analizy danych przedstawiających realny wpływ funkcjonowania odtworzonych posterunków na poprawę stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego, a jedyne opracowanie, jakim w tym obszarze dysponował, było oparte na wynikach badań społecznych dotyczących poczucia bezpieczeństwa Polaków.

Zadanie odtwarzania zlikwidowanych posterunków Policji wprowadzono do planu działalności Ministra od 2017 r., jako jedno z wielu działań służących osiągnięciu priorytetowego celu, tj. zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Dla oceny osiągnięcia tego celu wprowadzono ogólne mierniki odnoszące się do wyników pracy Policji oraz ich oczekiwane wartości, tj. w pierwszych trzech latach były to wskaźniki dynamiki wszczętych postępowań przygotowawczych (zmniejszenie lub przyrost względem okresu początkowego, w zależności od charakteru przestępczości). Natomiast od 2020 r. główny cel zdefiniowany jako „zapewnienie bezpieczeństwa obywateli” jest mierzony parametrami: średniookresowy wskaźnik zagrożenia (liczba przestępstw na 100 tys. ludności) oraz wskaźnik wykrywalności przestępstw ogółem (%).

Sprawozdania z planu działalności MSWiA zawierały liczbę odtworzonych posterunków Policji

W sprawozdaniach z wykonania ww. planów działalności w opisie wykonania zadania dotyczącego PP zamieszczano informację o liczbie i lokalizacji utworzonych/odtworzonych posterunków Policji, a w latach 2019–2020 także wskazywano monitorowanie poziomu realizacji planów w tym zakresie oraz prowadzenie analizy zgłaszanych propozycji o utworzenie posterunków Policji. W sprawozdaniach za lata 2021–2022 podano jedynie liczbę uruchomionych posterunków.

NIK krytycznie oceniła fakt, że w MSWiA nie opracowano wskaźników bezpośrednio odnoszących się do ujętego w rocznych planach działalności zadania odtwarzania posterunków Policji, w tym wartości oczekiwanych lub udziału procentowego w osiągnięciu założonego celu głównego.

W rezultacie, jedyna informacja jaką w tym zakresie dysponował Minister dotycząca liczby reaktywowanych PP nie pozwalała ocenić, w jaki sposób zadanie to i ponoszone na jego realizację nakłady wpływały na poprawę bezpieczeństwa publicznego i ochronę obywateli.

Stanowisko MSWiA, że miernik ujęty w planie działalności Ministra określa stopień realizacji celu, a nie poszczególnych zadań służących jego realizacji, oraz że sprawozdawczość nie zakłada podziału osiągniętych wartości miernika na procentowy udział w nim poszczególnych zadań, nie może zostać zaakceptowane. W opinii NIK proces reaktywacji posterunków stanowiący istotną zmianę struktury organizacyjnej jednostek Policji i angażujący znaczne zasoby finansowe, m.in. z wieloletnich programów o celu modernizacyjnym, powinien posiadać wypracowane konkretne mierniki pozwalające na dokonywanie regularnej oceny efektywności realizowanych działań, zarówno pod względem wyników pracy Policji, jak i racjonalnego wykorzystania przyznanych na ten cel środków budżetu państwa.

Brak ewaluacji procesu reaktywacji posterunków Policji

W okresie objętym kontrolą Minister nie zlecił KGP dokonania kompleksowego opracowania informacji o efektach i wpływie zmian organizacyjnych w terenowych jednostkach Policji na ich funkcjonowanie i wyniki pracy. Ograniczony do liczby odtwarzanych PP monitoring reaktywacji posterunków oraz brak w badanym okresie ewaluacji tego procesu, tj. analizy pozwalającej ocenić efekty podejmowanych działań i skuteczność działania Policji, potwierdzają nierzetelnie sprawowany nadzór organów nadrzędnych.

Minister SWiA ani Komendant Główny Policji nie dysponowali wiedzą, w jaki sposób realizowana od 2016 r. reorganizacja terenowych struktur Policji wpłynęła na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym m.in. na poziom zagrożenia przestępczością i skuteczność wykrywania przestępstw w dotkliwych społecznie kategoriach.

Przy tym, gromadzone w MSWiA informacje o ponoszonych w Policji wydatkach na przedsięwzięcia związane z reaktywacją posterunków dotyczyły jedynie nakładów finansowych na inwestycje i modernizację obiektów PP, w tym pochodzących z programów modernizacji Policji od 2017 r. Nie pozyskiwano danych o innych wydatkach związanych z procesem odtwarzania zlikwidowanych i tworzenia nowych posterunków.

Wdrażane przez Ministra, jako dysponenta środków budżetowych w części 42 – Sprawy wewnętrzne, programy modernizacji w latach 2017–2020 oraz 2022–2025 obejmowały w ramach przedsięwzięcia *Inwestycje budowlane* dofinansowanie zadań budowy nowych siedzib, termomodernizacji i rozbudowy istniejących obiektów przeznaczonych na posterunki Policji (wydatki poniesione z tych środków do I półrocza 2023 r. na odtworzenie i utworzenie posterunków Policji wyniosły 65 400,3 tys. zł). Ponadto, od 2022 r. w ramach realizacji przedsięwzięcia *Wzmocnienie formacji o dodatkowe etaty funkcjonariuszy*, przewidziano zwiększenie liczby etatów Policji łącznie o 5,6 tys., z czego część została rozdysponowana na wsparcie istniejących posterunków Policji. Nadzór nad realizacją planowanych zadań inwestycyjnych pełnił Departament Porządku Publicznego MSWiA, a jednostki Policji zostały zobowiązane do przedkładania szczegółowych miesięcznych informacji w tym zakresie.

Dane o kosztach reaktywacji PP tylko w zakresie inwestycji

Policja nie gromadziła i nie dysponowała danymi pozwalającymi na ustalenie kwoty faktycznie poniesionych – w skali całego kraju – kosztów finansowych związanych z procesem reaktywacji posterunków Policji.

W KGP gromadzono jedynie informacje dotyczące wysokości nakładów inwestycyjnych i modernizacyjnych na tworzone PP, w tym pochodzących z zewnętrznych źródeł finansowania. 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 – 1658 tys. zł,
- Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa – 1600 tys. zł.

Komendant Główny Policji nie posiadał wiedzy o kosztach funkcjonowania utworzonych PP, wskazał natomiast że dysponentami środków bieżących są komendanci wojewódzcy/Komendant Stołeczny Policji i to oni powinny analizować i monitorować koszty utrzymania obiektów.

KGP nie dysponowała również danymi dotyczącymi wysokości kosztów osobowych poniesionych w związku z reaktywacją PP, stwierdzono jedynie 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.

NIK wskazuje, że brak całościowych danych o kosztach procesu reaktywacji nie pozwala ocenić czy podjęte działania zapewniały oszczędne i celowe gospodarowanie środkami publicznymi, w rozumieniu art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp.

Podkreślić należy też, że brak wiedzy MSWiA i KGP o skutkach prowadzonej reorganizacji i wynikach pracy posterunków na rzecz zapewnienia lokalnego bezpieczeństwa może prowadzić do błędnych wniosków w tym zakresie, w tym kontynuacji prowadzonych od 2016 r. działań bez faktycznego uzasadnienia.

Brak ewaluacji procesu reaktywacji posterunków Policji

Brak ewaluacji wyników procesu reaktywacji posterunków Policji, tj. opracowania obiektywnej, rzetelnej analizy rezultatów tego przedsięwzięcia, uwzględniającej poniesione nakłady, uniemożliwiły ocenę wpływu podejmowanych działań na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Kontrola NIK wykazała, że w KGP nie gromadzono, ani nie analizowano danych, które pozwoliłyby na dokonanie oceny skuteczności działania Policji w zmienionej strukturze organizacyjnej, obejmującej odtworzone i nowo utworzone posterunki Policji. Komendant w badanym okresie nie podjął działań, aby zweryfikować, czy i w jaki sposób przeprowadzona dotychczas reorganizacja terenowych jednostek Policji wpłynęła na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jak wykazano już wcześniej, nie dysponował też danymi dotyczącymi kosztów ponoszonych w związku z trwającym procesem reaktywacji posterunków Policji, za wyjątkiem nakładów na zadania inwestycyjne. Brak było zatem możliwości stwierdzenia, w jaki sposób otwarcie posterunków oraz poniesione w związku z tym wydatki wpływały na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz na sprawność funkcjonowania terenowych jednostek Policji.

Komendant wyraził przekonanie, 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 na osobiste poczucie obywateli o bezpieczeństwie w miejscu zamieszkania istotny wpływ ma funkcja posterunku jako „lokalnej łatwo dostępnej otwartej przede wszystkim pozbawionej anonimowości grupy policjantów, którzy realizując własne zadania starają się jednocześnie być częścią tej społeczności”, a nie tylko zdolność posterunku do wypełniania reaktywnej funkcji.

Argumentacja KGP dotyczyła też aspektów prawnych, tj. posterunków jako części hierarchicznego układu jednostek terenowych Policji, które wraz z nimi realizują zadania i działania w ramach systemu planowania strategicznego Policji. 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*²⁶ szczegółowe analizy stanu bezpieczeństwa przeprowadzane były z poziomu powiatu i odnosiły się m.in. do poziomu bezpieczeństwa opartego na opiniach

²⁶ Dz. Urz. KGP z 2018 r. poz. 108.

**Badania społeczne
jako ocena wyników
pracy Policji**

społeczności lokalnej. 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. Przy tym ocena działań Policji dokonywana była na podstawie zdolności do osiągnięcia wartości mierników oraz stanu realizacji zadań ujmowanych w Planie działalności Komendanta Głównego Policji.

Policja przywołuje wyniki prowadzonych corocznie przez CBOS badań opinii publicznej²⁷, z których wynika, iż w okresie od kwietnia 2015 r. do maja 2022 r. nastąpił istotny wzrost poczucia bezpieczeństwa Polaków, a w kwietniu 2023 r. 88 % badanych uważało, że Polska jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie (o 5 punktów procentowych względem ubiegłego roku zwiększył się odsetek osób uważających Polskę za kraj bezpieczny).

Zdaniem NIK, przyjęty sposób oceny, bazujący na badaniach opinii społecznej nie pozwala ocenić skuteczności funkcjonowania terenowych struktur Policji, a kontynuacja m.in. na tej podstawie procesu reaktywacji posterunków – bez wiedzy kierownictwa Policji na temat jego wpływu na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego – jest nieuzasadniona. Decyzje o dalszym prowadzeniu kosztownej i długotrwałej reorganizacji powinny mieć oparcie w rzeczywistych danych o wynikach pracy Policji, a nie badaniach społecznych, dotyczących subiektywnie odczuwanego poczucia bezpieczeństwa.

Warto zauważyć, że w trakcie kontroli kierownictwo KGP dostrzegło potrzebę corocznej oceny sposobu i efektywności funkcjonowania posterunków, obligując jednostki Policji do przeprowadzenia takich badań we wnioskach do okresowej Informacji dotyczącej procesu reaktywacji oraz struktur etatowych funkcjonujących posterunków Policji wg stanu na dzień 1 lipca 2023 r. opracowanej w Biurze Prewencji KGP.

**Nadzór KWP
nad podległymi
jednostkami Policji**

Komendanci wojewódzcy Policji w garnizonach objętych kontrolą²⁸ prowadzili nadzór nad podległymi komendami powiatowymi i miejskimi m.in. w zakresie osiągniętych przez nie wyników. Przedmiotem sporządzanych cyklicznie raportów były sprawozdania z realizacji zadań służbowych służące do bieżącego monitorowania i oceny pracy poszczególnych jednostek Policji. Analizy te nie obejmowały jednak wyników posterunków Policji, dotyczyły tylko KPP/KMP.

Na podstawie danych ewidencjonowanych w systemach policyjnych, jak Krajowy System Informacyjny Policji, SESP²⁹ oraz System Wspomagania Dowodzenia Policji, w okresie objętym kontrolą opracowywano m.in.:

- biuletyny prewencyjne sporządzane co kwartał przez wydziały prewencji obejmujące realizację zadań służby prewencyjnej dla wszystkich KMP i KPP;
- biuletyny statystyczne KWP sporządzane co miesiąc w pionie kryminalnym obejmujące dane o realizacji zadań służby kryminalnej dla wszystkich KMP i KPP. W opracowaniach tych przedstawiano m.in. kształtowanie się mierników monitorowanych przez KGP³⁰ czy też dynamikę stwierdzonych przestępstw i wszczętych postępowań w różnych kategoriach;
- informacje sprawozdawcze dotyczące realizacji służby przez dzielnicowych w ramach bieżącego nadzoru.

²⁷ Na podstawie Komunikatu CBOS z badań nr 58/2023 z maja 2023 r. pn. „Poczucie bezpieczeństwa i zagrożenia przestępczością” przeprowadzonych w dniach od 11 do 20 kwietnia 2023 r.”

²⁸ Kontrolą objęto komendy wojewódzkie Policji w: Białymstoku, Poznaniu, Olsztynie, Rzeszowie i Gorzowie Wielkopolskim, w których w latach 2016–2022 powstało 69 nowych posterunków, tj. 44 % całkowitej liczby odtworzonych/utworzonych posterunków Policji w tym okresie.

²⁹ System Elektronicznej Sprawozdawczości w Policji wskazany w zarządzeniu nr 37 Komendanta Głównego Policji w sprawie metod i form prowadzenia sprawozdawczości w Policji (Dz. Urz. KGP z 2020 r. poz. 67).

³⁰ Przykładowe monitorowane mierniki nr 8 – bezwzględna liczba policjantów skierowanych do służby patrolowej i obchodowej na terenie działania każdej Komendy Miejskiej/Powiatowej Policji oraz miernik nr 9 – czas służby dzielnicowych w obchodzie.

**Analiza danych
za 2022 r. wskazuje
na pogorszenie
wskaźników działania
w czterech PP**

Na podstawie danych pozyskanych z ww. systemów statystycznych Policji NIK dokonała porównania rezultatów służby uzyskanych dla objętych kontrolą posterunków za 2022 r., przy wykorzystaniu analogicznych parametrów jak dla analizy bezpieczeństwa opracowanej na potrzeby wniosku o utworzenie/odtworzenie posterunku Policji. Uzyskane wyniki były zróżnicowane, niemniej jednak w niektórych jednostkach Policji odnotowano pogorszenie istotnych parametrów sprawności działania, tj.:

- w czterech posterunkach wykazano wzrost średniego czasu reakcji na zdarzenie w ujęciu łącznym (zwykle i pilne) w przedziale od 1 min. 44 sek. do blisko 9 minut;
- w trzech przypadkach w badanych PP nastąpiło obniżenie poziomu wykrywalności przestępstw kryminalnych (spadek wskaźnika wyniósł od 11,7 do 18,7 punktów procentowych).

NIK podkreśla, że brak ewaluacji procesu reaktywacji posterunków Policji lub innych narzędzi służących ocenie skuteczności ich działania uniemożliwiają dokonanie oceny zasadności procesu tworzenia PP oraz jego wpływu na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w gminach.

5.3. Warunki służby i obsługi interesantów w posterunkach

Próba wykazała, że – na etapie tworzenia posterunków Policji – we wszystkich kontrolowanych jednostkach przestrzegano obowiązujących regulacji w tym obszarze, zapewniając prawidłowe wprowadzanie zmian w KPP i KMP, tj. spełniających wymagania w zakresie prawnym, organizacyjnym i kadrowym. Zasady dotyczące określania m.in. struktury organizacyjnej i etatów posterunków Policji zostały uregulowane w: zarządzeniu nr 1041 KGP, wytycznych nr 5 KGP oraz w zarządzeniu nr 88 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 lutego 2011 r. w sprawie zasad naliczeń etatowych w Policji³¹. Obejmowały one m.in. minimalną liczbę etatów, tj. nie mniej niż pięć stanowisk policyjnych, właściwą strukturę organizacyjną składającą się z komórek do spraw prewencji i – co do zasady – do spraw kryminalnych, jak też obsadę osobową (z zastrzeżeniem, że nie w każdym posterunku służbę pełnili doświadczeni policjanci).

5.3.1. Etaty i stan zatrudnienia w posterunkach

Zasadniczym problemem stwierdzonym podczas oględzin i przeglądu grafików służby były niskie stany etatowe i niepełne zatrudnienie w posterunkach Policji. Wśród 10 objętych badaniem posterunków w KMP/KPP dziewięć posiadało od pięciu do siedmiu etatów funkcjonariuszy, a przy tym w czterech z nich występowały pojedyncze wakaty.

W wyniku kontroli stwierdzono wiele przypadków naruszenia obowiązku określonego w § 6 wytycznych nr 5 KGP zapewnienia w obsadzie PP doświadczonych policjantów służby prewencyjnej i kryminalnej, które były spowodowane m.in. długotrwałą absencją jedyne go policjanta w służbie kryminalnej, zatrudnianiem na takie stanowisko funkcjonariuszy z pionu prewencji, delegowaniem funkcjonariuszy PP do innych komórek komendy powiatowej, jak też zatrudnianiem na etatach policyjnych kursantów, tj. osób nowo przyjętych do służby, skierowanych na szkolenie podstawowe i tzw. adaptację zawodową realizowane poza miejscem pełnienia służby.

Zdaniem NIK, wymogi ww. wytycznych, biorąc pod uwagę znaczną fluktuację kadr policyjnych oraz liczbę wakatów, są bardzo trudne do spełnienia.

³¹ Dz. Urz. KGP z 2018 r. poz. 94.

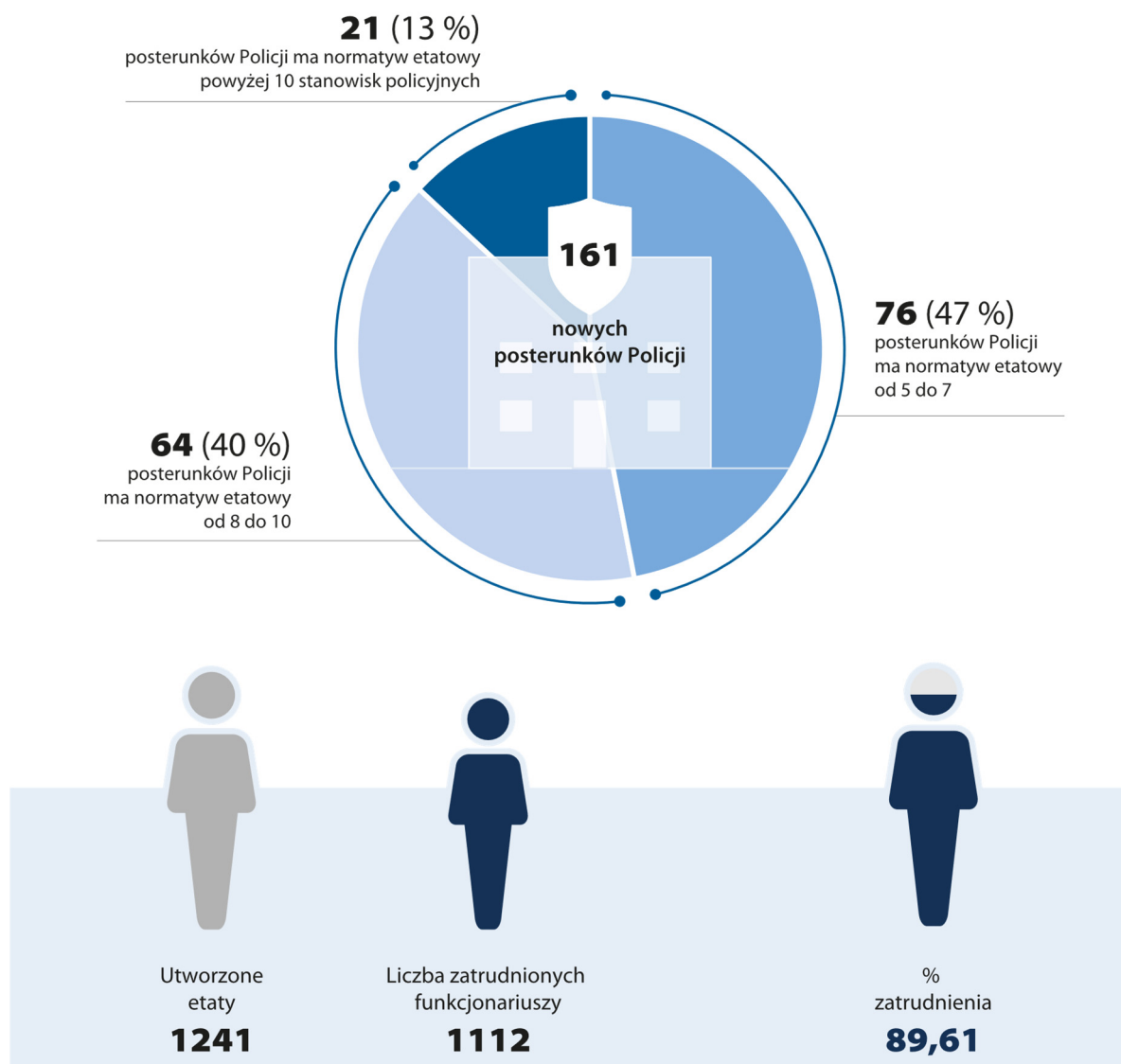
Niski stan etatów w nowych posterunkach Policji

Kontrola wykazała, że niski normatyw etatowy (poniżej ośmiu stanowisk), przy rosnącym poziomie wakatów i niepełnej obsadzie kadrowej – wiąże się z wieloma trudnościami w organizacji służby w PP.

W kontroli rozpoznawczej NIK z 2022 r. ustalono, że jednym z istotnych powodów likwidacji posterunków Policji do 2014 r. były trudności z zapewnieniem etatów, gdyż wymagały one wyodrębnienia ze struktury KPP, czasem też KWP. Zasady dotyczące określania struktury organizacyjnej, w tym minimalnych stanów etatowych posterunków Policji oraz wymogów odnośnie stanowisk zostały uregulowane m.in. w przytoczonych wyżej aktach wewnętrznych KGP. Pomimo priorytetowego zadania zwiększenia dostępności policjantów mieszkańcom gmin poprzez przywracanie zlikwidowanych i tworzenia nowych posterunków, nie dokonano aktualizacji ww. zasad w celu np. zwiększenia minimalnej liczby stanowisk policyjnych.

Infografika nr 3

Liczba etatów i zatrudnienie w posterunkach Policji tworzonych od 2016 r. (stan na 01.07.2023 r.)



Źródło: dane Policji.

Tworzone od 2016 r. posterunki Policji mają zróżnicowaną strukturę etatową, ale przeważają małe komórki organizacyjne: według stanu na 1 lipca 2023 r. najczęściej spośród nowych – 76 posterunków – posiadało normatyw etatowy od pięciu do siedmiu (47 %), a jedynie w 21 posterunkach (13 %) utworzono powyżej 10 stanowisk policyjnych.

Jednostki szczebla lokalnego tworzące posterunki otrzymywały nieregularne wsparcie – na wniosek komendanta wojewódzkiego – z tzw. rezerwy etatowej KGP z przeznaczeniem na wzmocnienie komend powiatowych i miejskich Policji (od 1–2 etatów, od 2022 r. nawet 8 etatów Policji z programu modernizacji)³². Zasady przyznawania dodatkowych etatów nie były usystematyzowane, otrzymywały je głównie te KWP, które wystąpiły z odpowiednim wnioskiem na etapie tworzenia PP lub później.

W opinii NIK przekazywanie etatów Policji ze strony KGP, a nawet możliwość zwiększenia ogólnej liczby stanowisk w posterunkach Policji ze środków programu modernizacji Policji w latach 2022–2025 nie gwarantują poprawy zaistniałej sytuacji kadrowej, z uwagi na pogłębiający się stan niepełnego zatrudnienia (wakat), absencję z różnych przyczyn oraz trudności w skutecznym naborze do służby.

Bieżąca informacja KGP wskazuje na znaczny wzrost liczby wakatów (10,4 % według stanu na 1 lipca 2023 r.)³³, a braki kadrowe pogłębia absencja funkcjonariuszy związana z przebywaniem na zwolnieniach lekarskich, urlopach rodzicielskich oraz szkoleniach podstawowych i adaptacyjnych.

Także prowadzona przez KGP od 2019 r. analiza zatrudnienia wykazała, że w jedenastu nowo utworzonych posterunkach wskaźnik wakatów wahał się od 40 do 67 %, w wyniku czego Komendanci siedmiu garnizonów Policji, w tym stołecznego, zostali zobowiązani do dokonania analizy sytuacji kadrowej, przyczyn niskiego zatrudnienia oraz podjęcia działań na rzecz uzupełnienia wakujących stanowisk. Wyniki tych analiz wykazały, że wysoki stan wakatów utrzymywał się z powodu m.in. odejścia funkcjonariuszy na emeryturę, braku konkurencyjności wynagrodzeń i niskiego stopnia zainteresowania pracą w Policji w jednostkach usytuowanych w pobliżu zachodniej granicy Polski.

Niewystarczający stan zatrudnienia w posterunkach

Wyniki kontroli prowadzonych w terenowych jednostkach Policji potwierdzają, że posterunki z niewielką obsadą kadrową nie są w stanie zapewnić całonocnej obsługi obywateli, zorganizować służby patrolowej w trybie zmianowym, a czasem nawet pojedynczego patrolu³⁴.

Szczegółowe ustalenia kontrolerów wykazały wiele sytuacji braku dostępności posterunków w dniach powszednich, a w skrajnym przypadku nawet przez blisko trzy tygodnie, co było skutkiem zmniejszonej obsady osobowej w wyniku absencji, ale też utrzymującego się poziomu wakatów utrudniającego ułożenie zmiany (często 1–2 funkcjonariuszy), najczęściej sytuację ratowało wsparcie posterunku policjantami z nadrzędnej jednostki Policji.

Podsumowując, kontrola potwierdziła że zarządzanie niewielką komórką organizacyjną – jaką są w większości nowe posterunki Policji – dla realizacji zadań, do których zostały powołane, jest problematyczne, a fakt umiejscowienia siedziby PP w gminie nie gwarantuje jego dostępności dla mieszkańców, w tym osobistego kontaktu obywatela z policjantem i możliwości bezpośredniego załatwienia sprawy.

W ocenie NIK tworzenie kolejnych posterunków wobec trudnej sytuacji kadrowej Policji przeczy założeniom procesu reaktywacji PP, tj. zwiększenia poczucia bezpieczeństwa w gminach dzięki lepszej dostępności funkcjonariuszy.

³² W okresie objętym kontrolą na wnioski komendantów wojewódzkich oraz Komendanta Stołecznego Policji z rezerwy etatowej Komendanta Głównego Policji przekazano łącznie 557 etatów na zwiększenie liczby stanowisk policyjnych w posterunkach, w tym 401 dotyczyło reaktywowanych PP.

³³ W monitorowanym przez KGP okresie liczba stanowisk wakujących w nowych PP wynosiła: w sierpniu 2019 r. – 6 % (46 nieobsadzonych stanowisk na 768 etatów), w styczniu 2021 r. – 4,8 % (44 wakatów na 911 etatów), w styczniu 2023 r. – 5,5 % (65 wakatów na 1186 etatów), w lipcu 2023 r. już 10,4 % (129 wakatów na 1241 etatów).

³⁴ Na powyższe ryzyko zwracano uwagę już w analizach bezpieczeństwa, wskazując 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 do wzrostu zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie innych gmin powiatu (posterunek w Lubniewicach).

5.3.2. Wyposażenie i warunki służby

Zapewnienie odpowiednich warunków służby i przyjmowania interesantów

W wyniku oględzin przeprowadzonych przez kontrolerów NIK w dziesięciu posterunkach Policji utworzonych po 2016 r., ustalono że, co do zasady, zapewniono w nich odpowiednie warunki służby policjantów oraz w miarę dogodne warunki przyjmowania interesantów. Siedziby posterunków były właściwie oznakowane widocznym logo z napisem „Policja” oraz tablicą urzędową. Zgodnie z poleceniem KGP z 2017 r. na budynku umieszczono dodatkowe elementy wizualne nowego PP, jak widoczne dane kontaktowe do kierownika posterunku i dzielnicowych oraz informacje o dostępności dla interesantów (czas pełnienia służby, w tym cotygodniowe dyżury kierownika PP)³⁵.

Pomieszczenia posterunków były przystosowane do pełnienia w nich służby i przyjmowania interesantów oraz wyposażone w sprzęt służbowy określony w zarządzeniach KGP i wytycznych nr 13/2013 KGP w sprawie standardów technicznych, funkcjonalnych i użytkowych obowiązujących w obiektach służbowych Policji, jednak w dziewięciu z dziesięciu badanych posterunkach stwierdzono odstępstwa od ww. wytycznych i należności sprzętowych, tj.:

- 1) Siedziby trzech posterunków nie zostały przystosowane do obsługi osób z niepełnosprawnościami³⁶, tj. nie posiadały podjazdu, windy umożliwiającej dostęp do siedziby posterunku i kondygnacji, nie było też toalety dla interesantów z niepełnosprawnością ruchową – co jest niezgodne z art. 6 ust. 1 lit. a ustawy z 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami³⁷;
- 2) W czterech PP nie wyodrębniono pokoju przyjęć interesantów³⁸, w razie potrzeby interesanci byli przyjmowani w pokoju kierownika posterunku, bądź w innym pokoju biurowym, a pracujący tam drugi funkcjonariusz musiał czasowo przejść do drugiego pomieszczenia. Pomimo że utworzenie takiego pokoju jest wskazane w ww. wytycznych KGP opcjonalnie, w ocenie NIK spełnia on istotną funkcję – powinien zapewniać komfort i poczucie bezpieczeństwa osobom składającym zawiadomienie, w tym ofiarom przestępstw, jak też umożliwiać przesłuchanie świadków zdarzeń, wypełnienie niezbędnych formularzy;
- 3) W trzech posterunkach miejsca obsługi interesantów, w tym pokoje przyjęć, nie były wyposażone w łączność telefoniczną, monitoring lub połączenie alarmowe (np. przycisk antynapadowy)³⁹ – wbrew wymogom określonym w pkt 4.1.3 załącznika do wytycznych;
- 4) Trzy siedziby PP nie posiadały szatni z zapleczem sanitarnym⁴⁰ – nie zapewniono funkcjonariuszom wymaganego (pkt 3.5 załącznika do wytycznych) standardu służbowych pomieszczeń;
- 5) Duża część pomieszczeń na parterze budynku posterunku w Obrzycku (KPP w Szamotułach) stanowiącego własność Policji nie była wykorzystywana od ponad trzech dekad, nie przeprowadzono remontu w celu przystosowania do potrzeb służbowych PP;
- 6) Inne pojedyncze przypadki naruszenia wytycznych⁴¹: długotrwała awaria wideodomofonu służącego do kontaktu z oficerem dyżurnym w komendzie powiatowej uniemożliwiła wezwanie pomocy poza godzinami pracy, niedziałający domofon dla osób z niepełnosprawnością, brak klimatyzacji

³⁵ Niekompletna informacja w tym zakresie odnotowana podczas oględzin PP w Świętajnie (KPP w Szczytnie) została usunięta w trakcie kontroli.

³⁶ Posterunki w: Fałkowie (KPP w Gnieźnie), Obrzycku (KPP w Szamotułach), Zbąszynku (KPP w Świebodzinie).

³⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2240.

³⁸ Posterunki w: Zaściankach (KMP w Białymstoku), Sztabinie (KPP w Augustowie), Chorkówce (KMP w Krośnie), Lubniewicach (KPP w Sulęcinie).

³⁹ Posterunki w: Baligrodzie (KPP w Lesku), Chorkówce (KMP w Krośnie), Sztabinie (KPP w Augustowie).

⁴⁰ Posterunki w: Chorkówce (KMP w Krośnie), Obrzycku (KPP w Szamotułach), Lubniewicach (KPP w Sulęcinie).

⁴¹ Kolejno w posterunkach w: Sztabinie (KPP w Augustowie), Fałkowie (KPP w Gnieźnie), Obrzycku (KPP w Szamotułach), Baligrodzie (KPP w Lesku), Świętajnie (KPPs w Szczytnie).

lub wentylacji w pomieszczeniu technicznym (serwerowni), brak sprzętu komputerowego i łączności oraz brak drukarki na wyposażeniu pokoju przyjęć i zestawu ratunkowego (apteczki R0) w radiowozie. Niektóre z tych braków zostały usunięte w trakcie trwania kontroli.

Kierownicy kontrolowanych jednostek wyjaśniali m.in., że nie mają wpływu na stan zaopatrzenia w sprzęt, jak i na jego ilość, a tabele należności są opracowywane przez KWP, bez uzgadniania z jednostkami podległymi liczby przydzielonych urzędzeń. W kwestii standardów technicznych budynku podawali też, że odbiór techniczny budynku i jego wyposażenie, w tym teleinformatyczne, leży w gestii odpowiednich komórek organizacyjnych KWP.

Z uwagi na brak wyodrębnienia budżetu i samodzielności finansowej jednostek terenowych Policji, na KWP spoczywa obowiązek zapewnienia odpowiedniego sprzętu służbowego, na podstawie norm wyposażenia i tabel należności wynikających z zarządzeń Komendanta Głównego Policji (w tym: sprzętu transportowego, techniki specjalnej, teleinformatycznego i łączności) oraz wytycznych nr 13/2013 KGP w sprawie standardów technicznych, funkcjonalnych i użytkowych obowiązujących w obiektach służbowych Policji.

Do kierowników właściwych jednostek kontrolowanych, zarówno komendantów miejskich i powiatowych Policji, jak też komendantów wojewódzkich Policji NIK skierowała wnioski dotyczące m.in.:

- 1) poprawy warunków służby funkcjonariuszy i przyjęć interesantów zgodnie z wytycznymi nr 3/2013 KGP w sprawie standardów technicznych, funkcjonalnych i użytkowych oraz zarządzeniami KGP dotyczącymi norm wyposażenia;
- 2) terminowego rozliczania inwestycji finansowanych z budżetu państwa.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie czy posterunki Policji, w szczególności otwarte w latach 2016–2021, skutecznie wspierają realizację podstawowych zadań prewencyjnych i kryminalnych dla zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w gminach.
Cele szczegółowe	<p>Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Czy w posterunkach Policji tworzonych w latach 2016–2021 zapewniono odpowiednie warunki służby policjantów, jak i warunki przyjmowania interesantów? 2. Czy utworzone w latach 2016–2021 posterunki Policji pozwalały na podejmowanie aktywnych działań prewencyjnych oraz przyczyniały się do skutecznego reagowania Policji na zgłoszenia o przestępstwach, wykroczeniach i zaginięciach osób? 3. Czy właściwe organy sprawowały rzetelny nadzór nad posterunkami Policji oraz ustalały adekwatne cele i priorytety mające zapewnić większą skuteczność realizowanych przez nie zadań?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 17 jednostek: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji będące urzędem do realizacji zadań Ministra w zakresie m.in. nadzoru nad działalnością Policji oraz inicjowania polityki rządu w zakresie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, Komenda Główna Policji jako urząd obsługujący Komendanta Głównego Policji, tj. centralny organ administracji rządowej właściwy m.in. w sprawach utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, oraz komendy wojewódzkie Policji w: Białymstoku, Poznaniu, Olsztynie, Rzeszowie i Gorzowie Wielkopolskim, w których w latach 2016–2022 powstało 69 nowych posterunków, tj. 44 % całkowitej liczby odtworzonych/utworzonych posterunków Policji w tym okresie, oraz dziesięć komend powiatowych Policji podległych ww. KWP, posiadających w swoich strukturach posterunki Policji powstałe w latach 2016–2021.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2023 r. oraz dowody wytworzone przed i po tym czasie związane z przedmiotem kontroli. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 8 czerwca do 11 października 2023 r.
Kontrola rozpoznawcza	Niniejsza kontrola została poprzedzona kontrolą rozpoznawczą, którą Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK przeprowadził w IV kwartale 2022 r. w czterech jednostkach: Komendzie Stołecznej Policji, Komendzie Wojewódzkiej Policji z/s w Radomiu, KPP w Starych Bubicach oraz KMP w Radomiu.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W ramach postępowania kontrolnego pozyskano, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, informacje i dokumenty od jednostek samorządu terytorialnego dotyczące kosztów poniesionych na odtworzenie lub utworzenie posterunku Policji w KMP/KPP objętych szczegółowym badaniem.
Badania kwestionariuszowe	<p>NIK przeprowadziła wśród 165 gmin ze wszystkich województw w Polsce, w których utworzono po 2015 r. posterunki Policji, badanie kwestionariuszowe dotyczące poczucia bezpieczeństwa mieszkańców i ich poglądów w sprawie funkcjonowania lokalnych posterunków. Pytania dotyczyły m.in.: świadomości dostępności funkcjonariuszy PP, w tym możliwości kontaktu z dzielnicowym, oraz oceny działania lokalnej Policji i osobistego poczucia bezpieczeństwa.</p> <p>Wyniki badania opinii przedstawiono w załączniku 6.1.2.</p>

Pozostałe informacje

W kontroli koordynowanej przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK uczestniczyło też pięć delegatur Najwyższej Izby Kontroli: w Białymstoku, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie i Zielonej Górze. Wyniki kontroli przedstawiono w 17 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 27 wniosków pokontrolnych (najważniejsze wnioski skierowane do Ministra i Komendanta Głównego Policji przedstawiono na str. 11 informacji). Z odpowiedzi kierowników jednostek kontrolowanych o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych wynika, że na dzień 1 lutego 2024 r. zrealizowano 14 wniosków, dwa są w trakcie realizacji, a 11 nie zostało zrealizowanych.

Adresaci dwóch wystąpień pokontrolnych, tj. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Komendant Główny Policji wnieśli zastrzeżenia, z których większość została oddalona na posiedzeniu Kolegium NIK w dniu 17 stycznia 2024 r. – zastrzeżenia KGP w całości, a w MSWiA uwzględniono jedną zmianę o charakterze formalnym, pozostałe zastrzeżenia oddalono.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Mariusz Kamiński, Mariusz Błaszczak
2.	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Komenda Główna Policji	gen. insp. Jarosław Szymczyk
3.	Delegatura NIK w Białymstoku	Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku	nadinsp. Robert Szewc
4.	Delegatura NIK w Białymstoku	Komenda Miejska Policji w Białymstoku	insp. Maciej Daniel Wesołowski
5.	Delegatura NIK w Białymstoku	Komenda Powiatowa Policji w Augustowie	mł. insp. Tomasz Kuprewicz
6.	Delegatura NIK w Olsztynie	Komenda Wojewódzka Policji w Olsztynie	nadinsp. Tomasz Klimek
7.	Delegatura NIK w Olsztynie	Komenda Powiatowa Policji w Ostródzie	mł. insp. Marcin Danowski
8.	Delegatura NIK w Olsztynie	Komenda Powiatowa Policji w Szczytnie	insp. Radosław Drach
9.	Delegatura NIK w Poznaniu	Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu	nadinsp. Piotr Mąka
10.	Delegatura NIK w Poznaniu	Komenda Powiatowa Policji w Gnieźnie	insp. Przemysław Kozanecki
11.	Delegatura NIK w Poznaniu	Komenda Miejska Policji w Szamotułach	insp. Waldemar Dobrychłop
12.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Komenda Wojewódzka Policji w Gorzowie Wlkp.	nadinsp. Jarosław Pasterski
13.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Komenda Powiatowa Policji w Sulęcinie	podinsp. Łukasz Kowalski
14.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Komenda Powiatowa Policji w Świebodzinie	mł. insp. Marek Kozanecki
15.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie	nadinsp. Dariusz Matusiak
16.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Komenda Miejska Policji w Krośnie	insp. Leszek Buryła
17.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Komenda Powiatowa Policji w Lesku	podinsp. Grzegorz Koczera

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	w formie opisowej	– zapewnienie dofinansowania inwestycji w PP, – wzmocnienie etatowe Policji	– brak koncepcji reorganizacji, – brak ewaluacji, okresowych analiz, mierników
2.	Komenda Główna Policji	w formie opisowej	– koordynowanie działań w celu reaktywacji PP, – wzmocnienie etatów KPP/KMP	– nieobiektywne i nierzetelne kryteria lokalizacji PP, brak monitorowania efektów procesu
3.	Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku	pozytywna	– zapewnienie warunków służby w PP, – monitorowanie wyników pracy KPP/KMP	–
4.	Komenda Miejska Policji w Białymstoku	w formie opisowej	– spełnienie wymogów formalnych utworzenia PP	– brak wymaganego wyposażenia, – niska obsada kadrowa, – pogorszenie wskaźników statystycznych
5.	Komenda Powiatowa Policji w Augustowie	w formie opisowej	– spełnienie wymogów formalnych utworzenia PP	– brak wymaganego wyposażenia, – niska obsada kadrowa
6.	Komenda Wojewódzka Policji w Olsztynie	w formie opisowej	– zapewnienie warunków służby, – okresowe monitorowanie wyników pracy KPP/KMP	– opóźnienia w rozliczeniu dwóch inwestycji w PP
7.	Komenda Powiatowa Policji w Ostródzie	w formie opisowej	– spełnienie wymogów prawnych i organizacyjnych utworzenia PP	– niska obsada kadrowa
8.	Komenda Powiatowa Policji w Szczytnie	w formie opisowej	– spełnienie wymogów utworzenia PP	– brak wymaganego wyposażenia
9.	Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu	w formie opisowej	– zapewnienie warunków służby, – okresowe monitorowanie wyników pracy KPP/KMP	– nierzetelnie opracowana analiza i wnioski w sprawie PP, – braki wymaganego wyposażenia
10.	Komenda Powiatowa Policji w Gnieźnie	w formie opisowej	– spełnienie wymogów prawnych i organizacyjnych utworzenia PP	– nierzetelna analiza zasadności tworzenia PP, – brak wymaganego wyposażenia, – niska obsada kadrowa,

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				– pogorszenie wskaźników Policji
11.	Komenda Miejska Policji w Szamotułach	w formie opisowej	– spełnienie wymogów prawnych i organizacyjnych utworzenia PP	– nierzetelna analiza zasadności tworzenia PP, – brak wymaganego wyposażenia, – niska obsada kadrowa
12.	Komenda Wojewódzka Policji w Gorzowie Wlkp.	w formie opisowej	– zapewnienie warunków służby w PP, – okresowe monitorowanie wyników pracy KPP/KMP	– reaktywacja PP pomimo negatywnej rekomendacji KWP
13.	Komenda Powiatowa Policji w Sulęcynie	w formie opisowej	– spełnienie wymogów prawnych i organizacyjnych utworzenia PP	– brak wymaganego wyposażenia, – niska obsada kadrowa, – pogorszenie wskaźników statystycznych
14.	Komenda Powiatowa Policji w Świebodzinie	pozytywnie	– spełnienie wymogów prawnych i organizacyjnych utworzenia PP	– brak wymaganego wyposażenia, – niska obsada kadrowa
15.	Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie	w formie opisowej	– zapewnienie warunków służby, – okresowe monitorowanie wyników pracy KPP/KMP	– nierzetelnie opracowana analiza i wnioski w sprawie PP, – brak wymaganego wyposażenia
16.	Komenda Miejska Policji w Krośnie	w formie opisowej	– spełnienie wymogów prawnych i organizacyjnych utworzenia PP	– nierzetelna analiza zasadności tworzenia PP, – brak wymaganego wyposażenia, – niska obsada kadrowa, – pogorszenie wskaźników statystycznych
17.	Komenda Powiatowa Policji w Lesku	w formie opisowej	– spełnienie wymogów formalnych utworzenia PP	– brak wymaganego wyposażenia, – niska obsada kadrowa

*/ pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.1.1. Wyniki badań ankietowych NIK

Na pytania zawarte w badaniu kwestionariuszowym odpowiedzi udzieliło 2048 respondentów ze 165 gmin, w których utworzono posterunki Policji od 2016 r. (po odrzuceniu przypadków spoza gmin objętych badaniem), wśród których przeważały kobiety (55 % respondentów). Najliczniej w badaniu wzięli udział mieszkańcy województwa wielkopolskiego 11,5 % i mazowieckiego 10,3 %.

Z uwagi na nieokreśloną reprezentatywność próby, nie można traktować poniższych wyników jako obiektywne dla mieszkańców wybranych gmin. Niemniej jednak, prezentują one indywidualne odczucia osób, które zdecydowały się wziąć udział w badaniu.

Ankietowani posiadają w większości ogólną wiedzę o lokalizacji posterunku Policji w ich gminie (pozytywnie odpowiedziało 93 %) i osobie dzielnicowego (niemal co trzecia osoba przyznała, że zna nazwisko i nr telefonu dzielnicowego, a niewiele więcej, tj. 37,5 %, nie ma tych danych, ale wie jak znaleźć potrzebne informacje).

Większość respondentów (75 %) dostrzega działania Policji w pobliżu miejsca swojego zamieszkania, a wśród nich blisko połowa zauważa tę aktywność regularnie lub często. Najczęściej wskazywano na widoczność patroli przejeżdżających po terenie gminy (ponad 87 % osób), licznie też zauważano:

- interwencje w przypadku zgłoszenia przestępstwa, wykroczenia lub w sytuacjach zagrażających bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu,
- zabezpieczenie większych wydarzeń odbywających się na terenie gminy,
- patrole pilnujące przestrzegania przepisów drogowych.

Bezpośredni kontakt z funkcjonariuszami w ostatnich trzech latach miało blisko 56 % ankietowanych, z których najwięcej brało udział w spotkaniu lokalnym z policjantem na tematy profilaktyczne (28 %), a ponad ¼ zgłosiła telefonicznie potrzebę interwencji na numer alarmowy 997 lub 112.

Większość z blisko 300 ankietowanych, którzy wykonali telefon alarmowy, wyraziło pozytywną opinię o działaniach Policji wobec zgłoszonej interwencji, podając że patrol przyjechał szybko, a sprawa została załatwiona. Pozostałe osoby, które nie były zadowolone ze sposobu realizacji interwencji, jako przyczynę wskazywały na poczucie, że ich sprawa została zbagatelizowana, lub zbyt długo oczekiwali na przyjazd patrolu.

Blisko 23 % respondentów zgłosiło w jednostce Policji przestępstwo, wykroczenie, zaginięcie lub sygnał o sytuacji zagrażających bezpieczeństwu bezpośrednio w jednostce Policji, a co piąty mieszkaniec podał, że stawiał się w jednostce Policji z powodu przestępstwa jako świadek lub poszkodowany, także na wezwanie. Wyniki badania nie pozwalały jednak rozróżnić, czy była to wizyta na posterunku Policji czy w komendzie powiatowej/miejskiej Policji.

Wrażeniami z tej sytuacji podzieliło się 586 osób, z których większość wyraziła pozytywną opinię, wskazując na szybkie przyjęcie i załatwienie sprawy. Ok. 100 osób było niezadowolonych ze sposobu obsługi i podało różne przyczyny, w tym najczęściej: niemiły policjant lub policjantka, poczucie, że ich sprawa została zbagatelizowana, a także złe warunki przyjęcia interesantów lub długi czas oczekiwania na załatwienie sprawy.

Na pytanie dotyczące zadowolenia z dostępności Policji na terenie i możliwości bezpośredniego kontaktu z przedstawicielem Policji, blisko połowa (46 %) respondentów wyraziła się pozytywnie, ale co trzecia osoba miała negatywną opinię, wskazując jako powód niezadowolenia, że posterunek bywa zamknięty lub bardzo długo czeka się na przyjęcie.

Ogólna opinia ankietowanych o działaniach Policji na terenie gminy była niejednoznaczna: 47,5 % osób wskazało, że działania Policji w ostatnich latach spowodowały, że czują się bezpieczniej, lub że jest bezpiecznie, ale warto zwiększyć aktywność Policji. Przy tym ponad 28 % respondentów uznało, że Policja nie podejmuje żadnych znaczących działań na terenie gminy, a 13 % było

zdecydowanie niezadowolonych. Wśród przyczyn niekorzystnych odpowiedzi (41,4 %, tj. 847 osób) wymieniano najczęściej poczucie że Policja ignoruje sytuacje potencjalnie zagrażające bezpieczeństwu, ale też zbyt długie oczekiwanie na reakcję Policji w sytuacji popełnienia przestępstwa, wykroczenia lub zagrożenia bezpieczeństwa.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Ustawa o Policji	<p>Aktem prawny regulującym obszar objęty kontrolą jest ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2023 r. poz. 171, ze zm.), która w art. 8a wskazuje, że komendant powiatowy (miejski) Policji może tworzyć rewiry dzielnicowych oraz posterunki Policji na zasadach określonych przez Komendanta Głównego Policji. Zasady te zostały określone m.in. w wytycznych Nr 5 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 sierpnia 2004 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania posterunku Policji, a także w licznych zarządzeniach Komendanta Głównego Policji wyszczególnionych niżej.</p> <p>Zgodnie z art. 8a ust. 2 i 3 ustawy o Policji kierownika posterunku Policji mianuje i zwalnia ze stanowiska komendant powiatowy (miejski) Policji, po zasięgnięciu opinii wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), chyba że do wyrażenia opinii w tej sprawie upoważniony został organ wykonawczy jednostki pomocniczej gminy. Do zadań kierownika posterunku Policji należy w szczególności:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) rozpoznawanie zagrożeń i przeciwdziałanie przyczynom ich powstawania; 2) inicjowanie i organizowanie działań społeczności lokalnych mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz innym zjawiskom kryminogennym; 3) wykonywanie czynności administracyjno-porządkowych oraz innych niecierpiących zwłoki czynności związanych z zawiadomieniem o przestępstwie i zabezpieczeniem miejsca zdarzenia.
Wytyczne nr 5 KGP	
Zarządzenie nr 1041 KGP	<p>Warunki organizacji posterunku Policji jako komórki organizacyjnej (wyodrębnionej części struktury organizacyjnej) jednostki Policji określono w § 14 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 Policji, tj.:</p> <ul style="list-style-type: none"> – posterunek Policji można tworzyć w komendzie powiatowej Policji oraz w komisariacie Policji (ust. 1 pkt 3 i 4); – posterunek Policji tworzy się do realizacji zadań, z zakresu służb: prewencyjnej i kryminalnej (ust. 6). <p>Ponadto, w § 15 zarządzenia wskazano, że komórkę organizacyjną posterunek Policji można tworzyć przy minimalnej liczbie pięciu stanowisk policyjnych. Dodatkowe uregulowania w zakresie organizacji posterunku Policji wynikają z ww. wytycznych KGP, tj.: w skład obsady posterunku Policji powinni wchodzić doświadczeni policjanci służby prewencyjnej i kryminalnej, choć dopuszcza się – ze względu na potrzeby służby oraz specyfikę obszaru działania jednostki organizacyjnej (po uzyskaniu pisemnej zgody komendanta wojewódzkiego /Stołecznego Policji) – umieszczenie w strukturze organizacyjnej jedynie komórki do spraw prewencji. W strukturze tworzy się stanowisko kierownika posterunku, a podlegają mu funkcjonariusze na stanowiskach: asystenta, dzielnicowego, referenta lub policjanta. Na podstawie art. 13 ust. 4 ustawy o Policji możliwe jest zwiększenie liczby etatów w posterunkach Policji na warunkach określonych w porozumieniu zawartym między organem powiatu lub gminy a właściwym komendantem wojewódzkim Policji i zatwierdzonym przez Komendanta Głównego Policji, jeżeli organy te zapewnią pokrywanie kosztów utrzymania etatów Policji przez okres co najmniej 5 lat.</p> <p>Zgodnie z wytycznymi nr 5 KGP, do zakresu działania posterunku Policji należy:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) realizowanie zadań służby prewencyjnej, a w szczególności: <ol style="list-style-type: none"> a) przeciwdziałanie popełnianiu przestępstw i wykroczeń w miejscach publicznych, b) ujawnienie, zapobieganie i zwalczanie zjawisk patologii społecznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży, c) kreowanie w społecznościach lokalnych pozytywnego wizerunku Policji oraz podejmowanych przez Policję działań na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego; 2) ujawnianie przestępstw i wykroczeń oraz wykrywanie ich sprawców;

- 3) realizowanie zadań administracyjno-porządkowych;
- 4) współdziałanie z samorządem terytorialnym oraz innymi podmiotami działającymi na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego (§ 10 wytycznych).

Wytyczne szczegółowo opisują zadania kierownika posterunku oraz dzielnicowych, policjantów pełniących służbę patrolową oraz policjantów w komórkach ds. kryminalnych. Do zadań kierownika posterunku Policji należy m.in.:

- 1) planowanie, organizowanie i nadzór nad realizacją zadań wynikających z zakresu zadań posterunku Policji;
- 2) współpraca z kierownikami innych komórek jednostki Policji w zakresie właściwości rzeczowej posterunku Policji;
- 3) sprawowanie nadzoru nad właściwym przygotowaniem i kierowaniem policjantów do służby;
- 4) współpraca z podmiotami pozapolicyjnymi realizującymi zadania na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego, a zwłaszcza z samorządem lokalnym;
- 5) przyjmowanie obywateli w sprawie uwag dotyczących pracy policjantów posterunku Policji.

Normy sprzętu i wyposażenia

Normy wyposażenia posterunku Policji w sprzęt służbowy wynikają z zasad naliczenia określonych w zarządzeniach Komendanta Głównego Policji dotyczących wyposażenia jednostek i komórek organizacyjnych oraz policjantów, w tym przyjętych na poziomie danej komendy powiatowej Policji (KPP), i obejmują m.in.:

- sprzęt transportowy dla posterunku Policji – jeden dodatkowy pojazd służbowy (samochód osobowy oznakowany lub nieoznakowany z segmentu C) na wyposażeniu właściwej KPP. Komendant może przemieszczać sprzęt pomiędzy podległymi jednostkami i komórkami organizacyjnymi w celu racjonalnego wykorzystania sprzętu i prawidłowego zabezpieczenia potrzeb transportowych – zarządzenie KGP w sprawie norm wyposażenia jednostek i komórek organizacyjnych Policji oraz policjantów w sprzęt transportowy;
- sprzęt łączności dla posterunku Policji – m.in. radiotelefon, centrala telefoniczna, system zasilania, kopiarka – zarządzenie KGP w sprawie określenia norm wyposażenia jednostek i komórek organizacyjnych Policji oraz funkcjonariuszy i pracowników Policji w sprzęt teleinformatyczny i telekomunikacyjny.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2023 r. poz. 171, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270).
3. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 marca 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków porozumienia między organem powiatu lub gminy a komendantem wojewódzkim Policji w zakresie pokrywania kosztów utrzymania dodatkowych etatów Policji w rewirach dzielnicowych i w posterunkach Policji (Dz. U. z 1999 r. Nr 22, poz. 208, ze zm.).
4. Zarządzenie nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz. Urz. KGP z 2013 r. poz. 50, ze zm.).
5. Zarządzenie nr 17 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie metod i form wykonywania w Policji zadań w zakresie legislacji, pomocy prawnej i informacji prawnej (Dz. Urz. KGP z 2014 r. poz. 38).
6. Zarządzenie nr 768 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 sierpnia 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową oraz koordynacji działań o charakterze prewencyjnym (Dz. Urz. KGP z 2018 r. poz.108, ze zm.).
7. Zarządzenie Nr 5 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 czerwca 2016 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika dzielnicowych (Dz. Urz. KGP z 2016 r. poz. 26, ze zm.).
8. Zarządzenie Nr 37 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie metod i form prowadzenia sprawozdawczości w Policji (Dz. Urz. KGP z 2020 r. poz. 67, ze zm.).
9. Zarządzenie nr 9 Komendanta Głównego Policji z dnia 5 maja 2015 r. w sprawie norm wyposażenia jednostek i komórek organizacyjnych Policji oraz policjantów w sprzęt transportowy (Dz. Urz. KGP z 2015 poz. 29, ze zm.).
10. Zarządzenie nr 27 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 kwietnia 2019 r. w sprawie określenia norm wyposażenia jednostek i komórek organizacyjnych Policji oraz funkcjonariuszy i pracowników Policji w sprzęt teleinformatyczny i telekomunikacyjny (Dz. Urz. KGP z 2019 r. poz. 66, ze zm.).
11. Zarządzenie Nr 33 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 października 2021 r. w sprawie zaopatrywania jednostek organizacyjnych Policji w sprzęt, materiały i usługi (Dz. Urz. KGP z 2021 r. poz. 10, ze zm.).
12. Wytoczne nr 5 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 sierpnia 2004 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania posterunku Policji (Dz. Urz. KGP z 2004 r. Nr 16, poz. 105, ze zm.).
13. Wytoczne nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 lipca 2013 r. w sprawie standardów technicznych, funkcjonalnych i użytkowych obowiązujących w obiektach służbowych Policji (niepublikowane).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
8. Przewodniczący Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
10. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
11. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
12. Komendant Główny Policji

6.5. Stanowisko Komendanta Głównego Policji do informacji o wynikach kontroli



KOMENDANT GŁÓWNY POLICJI

Warszawa, dnia 06 marca 2024 r.

I.dz. Ia-1243/1037/2024

Pan Marian BANAŚ
PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Szanowny Panie Prezesie

W związku z przesłanym przez Pana Prezesa pismem nr KPB.430.8.2023 z dnia 21.02.2024 r., za którym przekazano Informację o wynikach kontroli pn. *Funkcjonowanie posterunków Policji* oraz w nawiązaniu do pisma z dnia 15.02.2024 r. nr Ia-935/4841/2024¹, przekazuję stanowisko w zakresie stanu realizacji działań Policji podjętych po zakończeniu w/w. kontroli.

Wypowiadając się w przedmiocie kontrolowanej działalności Policji uprzejmie informuję, że podjęto działania zmierzające do niezwłocznego wdrożenia sformułowanych zaleceń. Obecnie trwają prace zmierzające do powołania zespołu ekspertów, w skład którego wejdą zarówno przedstawiciele Komendy Głównej Policji, jak i jednostek terenowych Policji, w tym posterunków Policji, którego zadaniem będzie opracowanie i wydanie nowych regulacji, które zastąpią dotychczasowe Wytyczne nr 5 Komendanta Głównego Policji w sprawie *zasad organizacji i funkcjonowania posterunku Policji*² oraz przeprowadzenie analizy, w oparciu o wypracowane jednolite kryteria, oceny funkcjonowania odtworzonych/ utworzonych od 2016 roku posterunków Policji.

Powyższe działania zmierzać będą m.in. do:

- opracowania rzetelnej analizy, bazującej na obiektywnych wskaźnikach i uwzględniającej poniesione koszty, przedstawiającej dotychczasowe rezultaty procesu reaktywacji posterunków Policji, obejmującej w szczególności:

¹ Stanowiącego odpowiedź na wystąpienie pokontrolne nr KPB.410.2.2.2023 z dnia 27.10.2023 r.

² Dz. Urz. KGP nr 16, poz.105, z późn. zm.

- a) efektywność funkcjonowania komend powiatowych/miejskich Policji, w ramach których utworzono posterunki Policji, w porównaniu do komend, w których ich nie wyodrębniono,
 - b) stan bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie działania komend Policji, w których utworzono posterunki policji, w porównaniu do stanu sprzed ich utworzenia,
 - c) ocenę wydatkowania środków publicznych na posterunki Policji w kontekście art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy *o finansach publicznych*,
- wdrożenia mechanizmów pozwalających na bieżące monitorowanie oraz dokonywanie okresowych ocen wpływu odtwarzanych posterunków Policji na poprawę bezpieczeństwa publicznego i ochronę obywateli;
 - opracowania, w oparciu o wyniki ww. działań i analiz, koncepcji dalszego rozwoju struktur terenowych jednostek organizacyjnych Policji.

Jednocześnie planuje się uzyskanie opinii komendantów wojewódzkich/Stołecznego Policji oraz komendantów szkół policyjnych w zakresie kierunków zmian organizacyjnych formacji, uwzględniających zalecenia Najwyższej Izby Kontroli.

Ponadto, odnosząc się do *braku usystematyzowania przyznawania dodatkowych etatów Policji* informuję, że wzmocnienie etatowe jednostek organizacyjnych Policji realizowane jest indywidualnie, na podstawie kierowanych do Komendanta Głównego Policji wniosków komendantów wojewódzkich/Stołecznego Policji.

Nadto informuję, że Plan działalności Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji jest opracowywany na wzorze formularza, wprowadzonym Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 29.09.2010 r. w *sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania*. W strukturze tego dokumentu mierniki określają stopień realizacji celu, a nie poszczególnych zadań. Odtwarzanie zlikwidowanych posterunków jest zadaniem, które zostało uwzględnione w Planie działalności Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji od 2017 roku, na polecenie ówczesnego Sekretarza Stanu w MSWiA, Pana Jarosława Zielińskiego.

Natomiast cele strategiczne, wyrażone w Priorytetach Komendanta Głównego Policji, realizowane są poprzez przypisane do nich zadania priorytetowe, które zawierają zdecydowanie większy stopień uszczegółowienia niż cele strategiczne oraz są bezpośrednio mierzone poprzez określone dla każdego z nich mierniki.

Priorytety Komendanta Głównego Policji, przypisane do nich zadania oraz mierniki, zawarte są w Planie działalności Komendanta Głównego Policji na dany rok. W dokumencie tym, zgodnie z § 9 ust. 2 Zarządzenia nr 19 Komendanta Głównego Policji z dnia 29.12.2016 r. w sprawie planowania strategicznego oraz systemu kontroli zarządczej w Policji, uwzględnia się też zadania wynikające z Planu działalności Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, dotyczące Policji, w niezmienionej formie i strukturze.

Podsumowując niniejszą informację stwierdzić należy, że działania podejmowane przez Policję z inicjatywy własnej oraz w następstwie kontroli NIK przyczynią się do doskonalenia zadań realizowanych przez formację w zakresie objętym przedmiotową kontrolą. Jednocześnie zapewniam, że całość przedstawionych w niej zagadnień pozostaje w stałym zainteresowaniu kierownictwa Policji.

Z Powołaniem



KOMENDANT GŁÓWNY POLICJI
z upoważnienia
ZASTĘPCA
KOMENDANTA GŁÓWNEGO POLICJI
nadinsp. Roman KUSTER

6.6. Stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do informacji o wynikach kontroli



Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

DK-KKN.096.1.13.2024

DK-KKN.096.1.14.2024

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

**Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Prezesie

Nawiązując do pisma Najwyższej Izby Kontroli z 21 lutego 2024 r.¹, przekazuję stanowisko do Informacji o wynikach kontroli P/23/029 – *Funkcjonowanie posterunków Policji*. Jednocześnie przedstawiam informację o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym z 27 października 2023 r. z ww. kontroli przeprowadzonej w MSWiA.

Zadanie dotyczące *odtworzenia zlikwidowanych posterunków Policji* ujęte jest w Planach działalności Ministra od roku 2017 jako jedno z zadań służących realizacji celu, jakim jest *Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego/Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli*.

Ponadto, kwestie związane z budową nowych siedzib posterunków Policji były i są ujęte w programach modernizacji Policji, tj. *Programie modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020* oraz *Programie modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025*, które stanowią realizację Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).

Przebieg procesu reaktywacji posterunków Policji objęty jest działaniami monitorującymi, w ramach uprawnień nadzorczych Ministra SWiA nad działalnością Policji. Prowadzone w MSWiA działania monitorujące opisane zostały we wcześniejszej korespondencji.

Podkreślenia jednocześnie wymaga, iż na podstawie art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji*² (dalej: *ustawa o Policji*), posterunki Policji może tworzyć komendant powiatowy (miejski) Policji na zasadach określonych przez Komendanta Głównego Policji³.

¹ Znak: KPB.430.8.2023.

² T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 145.

³ Zarządzenie nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. *w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji* (t.j. Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 50, ze zm.); wytyczne nr 5 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 sierpnia 2004 r. *w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania posterunku Policji* (Dz. Urz. KGP nr 16, poz. 105, ze zm.).

Należy przy tym jednoznacznie wskazać na uprawnienia ministra właściwego do spraw wewnętrznych, wynikające z przywołanej ustawy, a w szczególności:

- określanie w drodze rozporządzenia (w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw sprawiedliwości) szczegółowego zakresu zadań i zasad organizacji policji sądowej (art. 4 ust. 2 ustawy *o Policji*);
- wyrażanie zgody na powoływanie przez Komendanta Głównego Policji, w uzasadnionych przypadkach, innych niż wymienione w art. 4 ust. 1 rodzajów służb w Policji⁴ (art. 4 ust. 4 przywołanej ustawy);
- tworzenie i znoszenie, w drodze rozporządzenia, komend miejskich Policji, z uwzględnieniem uwarunkowań administracyjno-geograficznych i demograficznych miasta i powiatu (art. 6 ust. 3b ustawy *o Policji*);
- określanie, w drodze rozporządzenia, właściwości terytorialnej komendantów rejonowych Policji, tworzenie i znoszenie komend rejonowych Policji oraz ustalanie ich nazwy (art. 6 ust. 4b ustawy *o Policji*).

Wskazać należy, iż w aktualnym stanie prawnym Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie posiada kompetencji w zakresie tworzenia, likwidacji lub przekształcania komórek organizacyjnych Policji, jakimi są posterunki Policji. Decyzje w zakresie odtworzenia/utworzenia posterunku Policji podejmowane są przez właściwych, wymienionych powyżej przełożonych **indywidualnie** w odniesieniu do konkretnej komórki organizacyjnej i powinny być poprzedzone analizą stanu bezpieczeństwa na danym terenie oraz konsultacjami z przedstawicielami samorządu terytorialnego.

Podkreślenia wymaga, iż zgodnie z obowiązującymi przepisami posterunek Policji jest komórką organizacyjną Policji, którą tworzy się w celu usprawnienia realizacji podstawowych zadań Policji na terenach gmin wiejskich i miejskich pozbawionych siedzib komisariatów Policji, a w szczególności: zapewnienia mieszkańcom z tych terenów możliwości sygnalizowania lub zgłaszania Policji o zdarzeniach i sytuacjach zagrażających bezpieczeństwu ludzi i mienia, a także bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu oraz stworzenia warunków umożliwiających szybszą reakcję Policji na sygnały i zgłoszenia, o których mowa powyżej (§ 2 wytycznych nr 5 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 sierpnia 2004 r. *w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania posterunku Policji*).

Odtwarzanie posterunków stanowi reakcję na potrzeby zgłaszane przez mieszkańców i przedstawicieli władz samorządowych w zakresie dostępności Policji. Postulaty związane z reaktywacją bądź utworzeniem posterunków Policji wybrzmiały podczas organizowanych przez Policję konsultacji społecznych założeń *Krajowej mapy zagrożeń*

⁴ Aktualnie, zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 ustawy *o Policji*, w Policji z uwagi na zakres wykonywanych zadań, wyróżnia się następujące rodzaje służb: kryminalną, śledczą, spraw wewnętrznych, prewencyjną, kontrterrorystyczną, zwalczania cyberprzestępczości i wspomagającą.

bezpieczeństwa w Polsce. Ponadto, do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wpływały liczne wystąpienia parlamentarzystów oraz przedstawiciele samorządów lokalnych, zawierające postulaty w zakresie odtwarzania posterunków Policji w konkretnych lokalizacjach.

Z obowiązujących przepisów rangi ustawowej⁵ jednoznacznie wynika, że zadania w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli należą do podstawowych zadań gminy i powiatu. Ponadto podkreślenia wymaga, iż zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy *o Policji* rada powiatu (miasta) oraz rada gminy na podstawie uzyskanych od właściwych komendantów Policji sprawozdań i informacji, może określić, w drodze uchwały, istotne dla wspólnoty samorządowej zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednocześnie, na podstawie art. 11 ust. 1 przywołanej ustawy, wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta może żądać od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Podkreślić w szczególności należy, iż zgodnie z art. 10 ustawy *o Policji* komendanci Policji składają roczne sprawozdania ze swojej działalności, a także informacje o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego właściwym wojewodom, starostom, wójtom (burmistrzom lub prezydentom miast) oraz radom powiatu i radom gmin, przy czym Komendant Stołeczny Policji składa sprawozdanie, a także informacje, o których mowa powyżej, Wojewodzie Mazowieckiemu oraz, w zakresie dotyczącym działalności Policji na obszarze m.st. Warszawy, Prezydentowi m.st. Warszawy i Radzie m.st. Warszawy. W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego sprawozdania i informacje składa się tym organom niezwłocznie na każde ich żądanie.

Jednocześnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami, analiza stanu bezpieczeństwa na danym obszarze powinna być dokonywana przed podjęciem decyzji o utworzeniu konkretnego posterunku Policji (§ 3 wytycznych nr 5 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 sierpnia 2004 r. *w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania posterunku Policji*).

Ponadto informuję, iż w KGP podjęte zostały działania zmierzające do wdrożenia zaleceń sformułowanych w wyniku przeprowadzonej przez NIK kontroli.

Trwają prace zmierzające do powołania w KGP zespołu ekspertów, w skład którego wejdą zarówno przedstawiciele Komendy Głównej Policji, jak i jednostek terenowych Policji, a także posterunków Policji. Zadaniem zespołu będzie opracowanie i wydanie nowych regulacji mających zastąpić dotychczasowe wytyczne nr 5 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 sierpnia 2004 r. *w sprawie zasad organizacji*

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2023 r., poz. 40, ze zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 107); ustawa *o Policji*.

i funkcjonowania posterunku Policji oraz przeprowadzenie analizy, w oparciu o wypracowane jednolite kryteria, funkcjonowania utworzonych od 2016 roku posterunków Policji.

Podjęte przez Komendę Główną Policji działania zmierzać będą m.in. do:

1. Opracowania rzetelnej analizy, bazującej na obiektywnych wskaźnikach i uwzględniającej poniesione koszty, przedstawiającej dotychczasowe rezultaty procesu reaktywacji posterunków Policji, obejmującej w szczególności:
 - efektywność funkcjonowania komend powiatowych/miejskich Policji, w ramach których utworzono posterunki Policji, w porównaniu do komend, w których ich nie wyodrębniono,
 - stan bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie działania komend Policji, w których utworzono posterunki Policji, w porównaniu do stanu sprzed ich utworzenia,
 - ocenę wydatkowania środków publicznych na posterunki Policji w kontekście art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy *o finansach publicznych*;
2. Wdrożenia mechanizmów pozwalających na bieżące monitorowanie oraz dokonywanie okresowych ocen wpływu odtwarzanych posterunków Policji na poprawę bezpieczeństwa publicznego i ochronę obywateli;
3. Opracowania, w oparciu o wyniki ww. działań i analiz, koncepcji dalszego rozwoju struktur terenowych jednostek organizacyjnych Policji.

Jednocześnie KGP planuje uzyskać opinie komendantów wojewódzkich/Stołecznego Policji oraz komendantów szkół policyjnych w zakresie kierunków zmian organizacyjnych formacji.

Mając na względzie powyższe informuję, że w ramach działań nadzorczych realizowanych przez Departament Porządku Publicznego MSWiA, DPP wystąpi do Komendy Głównej Policji o przedstawienie wyników przeprowadzonej analizy i podjętych przez Policję działań.

W odniesieniu do podnoszonej w *Informacji o wynikach kontroli (...)* kwestii *braku usystematyzowania zasad przyznawania dodatkowych etatów Policji* należy wskazać, że wzmocnienie etatowe jednostek organizacyjnych Policji realizowane jest indywidualnie, na podstawie kierowanych do Komendanta Głównego Policji wniosków komendantów wojewódzkich/Stołecznego Policji.

Z poważaniem

z up. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

Czesław Mroczek

Sekretarz Stanu

(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)