



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KPB.410.2.1.2023

Mariusz Kamiński
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 4/2024 Kolegium Najwyższej Izby
Kontroli z dnia 17 stycznia 2024 r.

P/23/029 - Funkcjonowanie posterunków Policji

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Kamiński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji od 14 sierpnia 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Mariusz Błaszczak, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji,
Zakres przedmiotowy kontroli	Nadzór nad organizacją i wynikami działalności jednostek Policji Realizacja strategii i programów dotyczących bezpieczeństwa publicznego
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2016 r. – 30 czerwca 2023 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, o ile mają one związek z kontrolowaną działalnością.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Mariusz Rycerski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KP/46/2023 z 15 czerwca 2023 r. 2. Agnieszka Józefów, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KP/47/2023 z 15 czerwca 2023 r.

(akta kontroli Tom I str. 1-2)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji³ nie zaplanował w sposób rzetelny oraz nie monitorował rezultatów prowadzonego z dużą intensywnością od 2016 r. procesu reaktywacji i tworzenia nowych posterunków Policji.

Reorganizacja lokalnych struktur Policji, polegająca na odtwarzaniu lub otwieraniu nowych posterunków, stanowiła jeden ze strategicznych i wdrażanych w całym kontrolowanym okresie priorytetów Ministra. Potwierdzają to zadania zdefiniowane w obowiązujących w tym okresie Planach działalności Ministra SWiA⁴, jak i działania monitorujące ukierunkowane na uzyskanie wiedzy na temat liczby odtworzonych posterunków oraz nakazujące zintensyfikowanie działań prowadzonych w tym zakresie przez Policję. Minister zapewnił dodatkowe środki finansowe w ramach programów modernizacji Policji⁵ 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.

Określając opisane powyżej priorytety dla podległej mu formacji, Minister nie opracował całościowej i spójnej koncepcji procesu reaktywacji posterunków oraz nie zlecił tego zadania Komendantowi Głównemu Policji. Decyzje i leżące 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. Minister SWiA nie przeprowadził także, 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, którym w tym obszarze dysponował, było oparte na wynikach badań społecznych dotyczących poczucia bezpieczeństwa Polaków.

Brak ewaluacji procesu reorganizacji terenowych struktur Policji powodował, że działania w tym zakresie były kontynuowane, pomimo braku wiedzy kierownictwa MSWiA oraz Policji na temat ich efektów oraz wpływu na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego. W konsekwencji Minister nie wiedział, czy wydatkowanie przez Policję znacznych środków publicznych⁶ na odtworzenie posterunków, było w świetle art. 44 ust. 3 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych⁷ rozwiązaniem najbardziej celowym i racjonalnym.

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

³ Dalej: *Minister SWiA* lub *Minister*.

⁴ 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).

⁵ Programy modernizacji 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), dalej: Program modernizacji w latach 2022-2025, 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.), dalej: Program modernizacji w latach 2017-2020.

⁶ Łącznie 107 525,8 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.

⁷ Art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.) stanowi m.in., że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja strategii i programów dotyczących bezpieczeństwa publicznego

Opis stanu faktycznego

W latach 2008-2015, na terenie kraju, w wyniku przeprowadzonej reorganizacji terenowych jednostek Policji ze względu na aspekty ekonomiczne i organizacyjne zlikwidowano 477 spośród 815 posterunków istniejących w 2007 r.⁹. Łączna liczba posterunków zmniejszyła się o 418 jednostek i na koniec 2015 r. wyniosła 397¹⁰.

Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli MSWiA oświadczył¹¹, że 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. Do powyższego oświadczenia nie załączono dokumentów, ani danych potwierdzających ich treść.

(akta kontroli Tom I str. 8)

W latach 2015-2023 do MSWiA wpływały liczne wnioski obywateli, propozycje władz samorządowych oraz interpelacje poselskie w przedmiocie odtwarzania uprzednio zlikwidowanych i tworzenia nowych posterunków Policji. W przypadku wystąpień parlamentarnych adresowanych do Ministra przygotowywano projekty odpowiedzi, a w razie potrzeby występowano wg właściwości o stanowisko do Komendy Głównej Policji (dalej: KGP). Wnioski samorządów i obywateli przekazywano zgodnie z właściwością do KGP.

(akta kontroli Tom I str. 13-15; Tom II str. 171-440, TOM III str. 1-301,

TOM IV str. 1-391, TOM V str. 1-408)

Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli MSWiA oświadczył, że na początku 2016 r. w KGP rozpoczęto działania związane z opracowaniem narzędzia informatycznego pod nazwą Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa (KMZB). Podczas przeprowadzonych przez Policję konsultacji społecznych, wielokrotnie były podnoszone żądania lokalnych społeczności w zakresie przywrócenia uprzednio zlikwidowanych posterunków Policji. Wyniki przeprowadzonych konsultacji społecznych KMZB zostały przesłane do MSWiA i w efekcie tych ustaleń podjęto decyzję o równoległym działaniu w zakresie wdrożenia Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa oraz rozpoczęciu procesu reaktywacji posterunków Policji.

Kontrolującym nie przedstawiono formalnego dokumentu inicjującego proces reaktywacji posterunków lub potwierdzającego decyzje podjęte w tym zakresie przez Ministra SWiA.

(akta kontroli Tom I str. 7; 55-62)

Minister SWiA był inicjatorem programów modernizacji. Proces reaktywacji zlikwidowanych w latach 2008–2015 posterunków Policji stanowił zadanie w ramach

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Stan na dzień 31 grudnia 2007 r.

¹⁰ Stan na dzień 31 grudnia 2015 r. 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. Wskazać należy także, że w latach 2008-2015 wystąpiło 31 przypadków, w których ten sam posterunek został utworzony, a następnie zlikwidowany.

¹¹ Minister SWiA upoważnił do udzielania kontrolem NIK w jego imieniu wyjaśnień Pana Janusza Myczkowskiego, Dyrektora Departamentu Kontroli MSWiA oraz Pana Marka Puchnowskiego, Zastępcę Dyrektora Departamentu Kontroli MSWiA. Zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami postępowania kontrolnego, wszystkie wyjaśnienia udzielone przez ww. osoby z upoważnienia Ministra były traktowane jako oświadczenia złożone kontrolującym w trybie art. 41 ustawy o NIK.

przedsięwzięcia *Inwestycje budowlane* w Programie modernizacji w latach 2017–2020 oraz w Programie modernizacji w latach 2022–2025. Wydatki poniesione z ww. programów modernizacji w okresie od 2016 do 2023 r. (I półrocze) na odtworzenie i utworzenie posterunków Policji wyniosły 65 400,3 tys. zł. Ponadto, w Programie modernizacji w latach 2022-2025, w ramach realizacji przedsięwzięcia *Wzmocnienie formacji o dodatkowe etaty funkcjonariuszy*, w 2022 r. przewidziano zwiększenie liczby etatów Policji o 1,7 tys., z czego 171 etatów zostało rozdysponowanych na wzmocnienie istniejących posterunków Policji.

Minister powierzył nadzór oraz koordynację realizacji ww. Programów Departamentowi Budżetu MSWiA, we współpracy z innymi właściwymi merytorycznie komórkami Ministerstwa, w tym Departamentem Porządku Publicznego (dalej: *DPP MSWiA* lub *DPP*), który odpowiadał za nadzór nad Policją.

DPP MSWiA polecił KGP systematyczne sporządzanie i przekazywanie kwartalnych sprawozdań z realizacji przedsięwzięć przewidzianych w Programach, zawierających w szczególności informacje o stanie realizacji poszczególnych zadań. DPP opiniował propozycje przeniesień środków finansowych pomiędzy poszczególnymi zadaniami w ramach Programów oraz sporządzał okresowe informacje o stanie ich realizacji. Na polecenie Ministra SWiA prowadzony był również przez DPP miesięczny monitoring obejmujący głównie liczbę i lokalizację nowo budowanych posterunków Policji.

(akta kontroli Tom I str. 10-11; 15-16; 21-22; 346-348)

W okresie objętym kontrolą najważniejsze cele przyjęte do realizacji przez Ministra SWiA, wraz z przypisanymi do tych celów miernikami, ich planowanymi wartościami, a także zadaniami służącymi ich realizacji były zawarte w Planach działalności Ministra dla działów administracji rządowej, administracja publiczna, sprawy wewnętrzne, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne. W poszczególnych planach zawarto zadanie pn. *Odtwarzanie zlikwidowanych posterunków*. Zostało ono ujęte w ramach następujących celów:

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

W sprawozdaniach z wykonania ww. planów działalności od roku 2017 r. opisy wykonania zadania - *Odtwarzanie zlikwidowanych posterunków* zawierały głównie informacje dotyczące liczby utworzonych/odtworzonych posterunków Policji, a w latach 2017-2020 także potwierdzenie procesu monitorowania poziomu realizacji planów w tym zakresie oraz prowadzenia analizy zgłaszanych propozycji w zakresie lokalizacji posterunków Policji. W sprawozdaniach za lata 2021-2022 podawano jedynie liczbę uruchomionych posterunków.

(akta kontroli Tom II str. 4; 21; 45; 58; 73; 108; 121; 131; 142; 151; 164)

Zastępca Dyrektora DK MSWiA oświadczył, że proces reaktywacji posterunków Policji należy do priorytetowych zadań resortu spraw wewnętrznych i administracji, a jego przebieg objęty jest działaniami monitorującymi. Proces ten wpisuje się w jeden z kierunków interwencji wskazanych w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*¹², tj. zwiększenie skuteczności Państwa w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości w zakresie ograniczania przestępczości pospolitej, m.in. poprzez odczuwalną obecność Policji zarówno w dużych aglomeracjach, jak i mniejszych miejscowościach.

(akta kontroli Tom I str. 8; 26-27)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W MSWiA nie opracowano, ani nie zażądano przedstawienia przez KGP, kompleksowej strategii, planu lub innego dokumentu, w którym uwzględnione zostałyby cele, szczegółowy zakres działań, harmonogram oraz zasoby (budżet przedsięwzięcia) niezbędne do realizacji procesu reaktywacji posterunków. Nie wypracowano również mierników, które pozwalałyby ocenić realny wpływ prowadzonej reorganizacji lokalnych struktur Policji na poprawę stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Przed rozpoczęciem procesu reaktywacji posterunków Policji w MSWiA nie przeprowadzono ani nie zlecono Komendantowi Głównemu Policji przygotowania systemowej analizy w zakresie funkcjonowania terenowych jednostek Policji. Działania związane z odtwarzaniem zlikwidowanych posterunków rozpoczęto bez formalnego dokumentu inicjującego ten proces zaakceptowanego przez Ministra SWiA i były one realizowane w oparciu o zgłaszane przez mieszkańców oraz przedstawicieli samorządów lokalnych potrzeby w zakresie dostępności Policji i zwiększenia poczucia bezpieczeństwa mieszkańców.

Uzasadniając brak całościowej koncepcji tworzenia nowych i odtwarzania uprzednio zlikwidowanych posterunków Policji, Dyrektor Departamentu Kontroli MSWiA oświadczył, że proces reaktywacji posterunków stanowił reakcję na potrzeby zgłaszane przez mieszkańców i przedstawicieli samorządów lokalnych w zakresie dostępności Policji, a jego celem było w szczególności zwiększenie poczucia bezpieczeństwa mieszkańców. Ponadto posterunki tworzone w celu usprawnienia realizacji podstawowych zadań Policji na terenach gmin pozbawionych siedzib komisariatów Policji, a w szczególności zapewnienia mieszkańcom z tych terenów możliwości sygnalizowania lub zgłaszania Policji zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu ludzi i mienia oraz stworzenia warunków umożliwiających szybszą reakcję na sygnały i zgłoszenia. W pismach otrzymywanych w związku z tym przez MSWiA wskazywano m.in., że w wyniku likwidacji posterunków w odczuciu mieszkańców uległa ograniczeniu dostępność Policji dla lokalnej społeczności w sytuacjach zagrożenia, zwłaszcza w przypadku osób starszych, co wpłynęło negatywnie na poczucie bezpieczeństwa mieszkańców. Sygnalizowano,

¹² 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).

że utrudniony kontakt z Policją wynika ze znacznej odległości danych miejscowości od aktualnej siedziby jednostki Policji i wskazywano na problemy z dojazdem środkami transportu publicznego oraz na wydłużenie czasu od zgłoszenia do podjęcia interwencji przez Policję.

Dyrektor DK MSWiA oświadczył także, iż zgodnie z § 10 pkt 1 i 3 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 Policji¹³, decyzja w zakresie tworzenia, likwidacji lub przekształcania komórek organizacyjnych w komendzie powiatowej Policji i komisariacie Policji pozostaje w kompetencji komendanta powiatowego (miejskiego, rejonowego) Policji.

Odnosząc się do braku analiz i opracowań mających na celu ocenę zasadności przywracania i tworzenia nowych posterunków Dyrektor DK oświadczył, że w świetle obowiązującego stanu prawnego ocena zasadności tworzenia poszczególnych posterunków pozostaje we właściwości Policji.

(akta kontroli Tom I str. 7-9; 26-29)

NIK potwierdza, że w obowiązującym stanie prawnym decyzja w zakresie tworzenia, likwidacji lub przekształcania komórek organizacyjnych w poszczególnych komendach powiatowych i komisariatach Policji pozostaje w kompetencji komendantów powiatowych (miejskich, rejonowych) Policji. Zauważa jednak, że strategiczne decyzje dotyczące reorganizacji lokalnych struktur Policji poprzez odtwarzanie i otwieranie znacznej liczby posterunków Policji pozostają w gestii Ministra SWiA oraz Komendanta Głównego Policji, które to organy zostały wyposażone w instrumenty umożliwiające koordynację prowadzonych działań w skali całego kraju. Zdaniem NIK Minister powinien był więc opracować, bądź zlecić Policji opracowanie spójnej i całościowej koncepcji, której formalne przyjęcie poprzedzałoby rozpoczęcie procesu reaktywacji posterunków. W dokumencie takim należało określić cel przedsięwzięcia, mierniki jego realizacji obejmujące oczekiwane wyniki pracy jednostek Policji w zmienionej strukturze, jak też zadania i harmonogram ich realizacji. Nie mniej ważnym elementem powinno być oszacowanie niezbędnych nakładów finansowych, w tym kosztów inwestycji, remontów i innych wydatków rzeczowych.

W MSWiA nie opracowano wskaźników bezpośrednio odnoszących się do ujmowanego w kolejnych rocznych planach działalności MSWiA zadania pn. *Odtwarzanie zlikwidowanych posterunków*¹⁴, a mierniki dotyczące celów, w ramach których zdefiniowano to zadanie¹⁵, nie był skorelowane z działaniem dotyczącym odtwarzania posterunków. Nie zapewniono spójności pomiędzy informacjami zawartymi w opisach wykonania zadania a wartościami bazowymi i docelowymi tych mierników. Nie określono również wskaźnika, proporcji, np. udziału % wartości planowanych i osiągniętych dla tych mierników, według których będzie rozliczane wykonanie zadania *Odtwarzanie zlikwidowanych posterunków*. W rezultacie, jedyny miernik, którym w tym zakresie dysponował Minister SWiA nie umożliwiał oceny, w jaki sposób odtwarzanie posterunków oraz ponoszone na to zadanie nakłady wpływały na poprawę bezpieczeństwa publicznego i ochronę obywateli.

(akta kontroli Tom II str. 4; 21; 45; 58; 73; 108; 121; 131; 142; 151; 164)

Dyrektor DK MSWiA oświadczył, że strukturę Planu działalności Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie *planu działalności i sprawozdania z jego realizacji*¹⁶

¹³ Dz. Urz. KGP z 2013 r. poz. 50, ze zm.

¹⁴ Od 2022 r. zadanie nosi nazwę „Odtwarzanie zlikwidowanych oraz tworzenie nowych posterunków Policji”.

¹⁵ Wymienionych na str. 5 wystąpienia pokontrolnego.

¹⁶ Dz.U. 2010 nr 187 poz. 1254.

oraz zarządzenie nr 15 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 8 kwietnia 2016 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej w działach administracji rządowej – administracja publiczna, sprawy wewnętrzne, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne¹⁷. Miernik ujęty w Planie działalności Ministra określa stopień realizacji celu, a nie poszczególnych zadań służących jego realizacji. Sprawozdawczość nie zakłada również podziału osiągniętych wartości miernika na procentowy udział w nim poszczególnych zadań. Komenda Główna Policji w swoich sprawozdaniach przekazuje informacje na temat realizacji celu zgodnie z zapisami wyżej wskazanych dokumentów.

(akta kontroli Tom I str. 37-38, 346; Tom II str. 1-170)

W opinii NIK proces reaktywacji posterunków stanowi istotną zmianę struktury organizacyjnej jednostek Policji, prowadzoną przy zaangażowaniu znacznych zasobów finansowych, m.in. z wieloletnich programów o celu modernizacyjnym. Dlatego też powinny zostać dla niego wypracowane odpowiednie mierniki, wskaźniki pozwalające na dokonywanie regularnej oceny efektywności realizowanych działań, zarówno pod względem wyników pracy Policji, jak i gospodarnego wykorzystania przyznanych na ten cel środków budżetu państwa.

OCENA CZĄSTKOWA

Kontrola wykazała, że reorganizacja lokalnych struktur Policji, polegająca na odtwarzaniu lub otwieraniu nowych posterunków, stanowiła w badanym okresie jedno ze strategicznych zadań resortu spraw wewnętrznych. Realizowane w tym obszarze działania nie zostały jednak rzetelnie zaplanowane. Nie określono w szczególności wskaźników (mierników), za pomocą których Minister SWiA mógłby dokonywać oceny, w jaki sposób odtwarzanie posterunków oraz ponoszone na to zadanie nakłady finansowe wpływały na poprawę bezpieczeństwa publicznego i ochronę obywateli.

OBSZAR

2. Nadzór nad organizacją i wynikami działalności jednostek Policji

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w MSWiA podejmowane były systematyczne działania nadzorcze mające na celu monitorowanie procesu odtwarzania uprzednio zlikwidowanych i tworzenia nowych posterunków Policji, i tak:

- kierowane były do KGP wystąpienia o charakterze nadzorczym dotyczące głównie liczby i terminów otwarcia reaktywowanych posterunków;
- w związku ze spowolnieniem procesu odtwarzania posterunków w 2019 r. skierowano do KGP pismo (z dnia 9 maja 2019 r.), w którym wskazano m.in., że proces reaktywacji posterunków Policji nie toczy się w zadowalającym tempie i zwrócono się o zdiagnozowanie i wskazanie przyczyn takiego stanu rzeczy oraz przekazanie informacji o występujących w tym obszarze problemach. W odpowiedzi KGP poinformowała m.in., że w latach 2016-2018 proces reaktywacji posterunków Policji oparty był w głównej mierze na obiektach, które nie wymagały znacznych inwestycji. Wskazano, że po tym okresie utworzenie (odtworzenie) posterunku związane było z koniecznością przeprowadzenia gruntownego remontu danego obiektu, a w wielu przypadkach budowy nowej siedziby, co z kolei stwarza trudności w zakresie pozyskania i przejęcia przez Policję działki budowlanej, uzyskania stosownych pozwoleń, wyłonienia wykonawcy oraz określenia zasad finansowania inwestycji;
- na polecenie Sekretarza Stanu w MSWiA od września 2018 roku DPP MSWiA zobowiązał Komendanta Głównego Policji do przedkładania comiesięcznej

¹⁷ Dz. Urz. MSWiA. z 2016 r. poz.1.

informacji, dotyczącej w szczególności etapów realizacji oraz nakładów ponoszonych na nowo budowane posterunki Policji. Informacje z budowy posterunków w latach 2018-2022 w ujęciu miesięcznym podlegały analizie, podsumowaniu i akceptacji Ministra, a od października 2019 roku akceptacji Kierownictwa DPP;

- w latach 2017-2020 do MSWiA przekazywane były przez KGP comiesięczne informacje w zakresie planowanych do utworzenia (odtworzenia) posterunków Policji, określające ich lokalizację i planowany termin otwarcia, które były na bieżąco aktualizowane przez Policję w zależności od zaistniałych uwarunkowań;
- DPP MSWiA zwrócił się do KGP o przeprowadzenie dodatkowych analiz dotyczących możliwości utworzenia posterunków Policji w modernizowanych obiektach PKP oraz w zakresie możliwości przywrócenia (utworzenia) posterunków Policji adekwatnie do liczby posterunków zlikwidowanych w latach 2008-2015. Zastępca Komendanta Głównego Policji poinformował, że w wyniku przeprowadzonego rozpoznania możliwości adaptacji części remontowanych pomieszczeń ustalono, iż wskazane lokalizacje występują na terenach, gdzie funkcjonują już jednostki lub komórki organizacyjne Policji;
- w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustanowieniu Programu modernizacji w latach 2022–2025, podjęto decyzję o uwzględnieniu dotychczasowych comiesięcznych informacji dotyczących etapów realizacji wszystkich nowo budowanych posterunków Policji w ramach obowiązku sprawozdawczego wskazanego w piśmie DPP z 25 marca 2022 r., tj. przedstawienie pierwszej zbiorczej informacji z realizacji programu za I półrocze 2022 roku oraz następnych kwartalnych sprawozdań do każdego 15 dnia miesiąca następującego po zakończeniu kolejnego kwartału. Informację o obowiązku sprawozdawczym z realizacji ww. programu za cały 2022 rok oraz następnych kwartalnych sprawozdań do każdego 15 dnia miesiąca następującego po zakończeniu kolejnego kwartału w 2023 roku DPP przesłał do Komendy Głównej Policji w piśmie z 12 stycznia 2023 r. Informacje z realizacji Programu modernizacji w latach 2022-2025 w ujęciu kwartalnym i rocznym podlegały analizie, podsumowaniu i akceptacji Kierownictwa DPP.

(akta kontroli Tom I str. 10-11; 41-347)

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

Według oświadczenia Dyrektora DK MSWiA, Departament Budżetu nie prowadził odrębnej ewidencji obejmującej wydatki związane z przywracaniem zlikwidowanych i tworzeniem nowych posterunków Policji, gdyż taka konieczność nie wynikała z żadnych obowiązujących przepisów lub wytycznych.

Z informacji uzyskanych przez NIK z KGP wynika, że nakłady (inwestycje i remonty) poniesione w latach 2016-2023 (I półrocze) na utworzone i odtwarzane posterunki Policji wyniosły łącznie 107 525,8 tys. zł, w tym z budżetu państwa 25 379,7 tys. zł, z programów modernizacji 65 400,3 tys. zł, z Funduszu Wsparcia Policji 1 658 tys. zł, z Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa 1 600 tys. zł oraz ze wsparcia samorządów i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej 13 487,8 tys. zł.

(akta kontroli Tom I str. 34; 348-365)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Minister SWiA nie gromadził danych, nie opracowywał, ani nie zlecał jednostkom podległym jakichkolwiek analiz lub opracowań mających na celu ocenę skuteczności działania Policji w zmienionej strukturze organizacyjnej, obejmującej odtworzone i nowo utworzone posterunki Policji. Nie weryfikował, w jaki sposób przeprowadzona dotychczas reorganizacja terenowych struktur Policji wpłynęła na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym m.in. wskaźniki przestępczości w najważniejszych kategoriach.

Dyrektor DK MSWiA oświadczył, że w świetle obowiązującego stanu prawnego ocena zasadności tworzenia poszczególnych posterunków Policji pozostaje we właściwości Policji. Do MSWiA przekazywane są przez KGP comiesięczne informacje w zakresie planowanych do utworzenia/odtworzenia posterunków Policji, określające ich lokalizację i planowany termin otwarcia. W jego ocenie wymiernym efektem podejmowanych od 2016 roku działań w obszarze reaktywacji posterunków Policji było utworzenie lub odtworzenie 165 posterunków Policji. Odwołał się także do przeprowadzonych przez CBOS badań opinii publicznej¹⁸, z których wynika, iż w stosunku do 2022 r. nastąpił istotny wzrost poczucia bezpieczeństwa Polaków. Aż 88% badanych uważało, że Polska jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie – o 5 punktów procentowych zwiększył się odsetek uważających Polskę za kraj bezpieczny. Wg Dyrektora DK MSWiA, z badań tych wynika także, iż poczucie bezpieczeństwa w najbliższej okolicy badanych było niemal powszechne - 96% pytanym odpowiedziało, że miejsce, w którym mieszkają (dzielnica, osiedle, wieś), można nazwać bezpiecznym i spokojnym.

(akta kontroli Tom I str. 21-23; 29; 34)

Odnosząc się do powyższych oświadczeń należy zauważyć, że wskazane badanie sondażowe ma ogólny charakter, a jego wyniki bazują na wielu czynnikach, w znacznej mierze niezależnych od działalności Policji. W opublikowanych wynikach badań ankietowych brak jest danych pozwalających na ustalenie, czy przeprowadzono je choćby w niewielkiej skali w miejscach, gdzie doszło do likwidacji, a następnie odtworzenia posterunków Policji oraz czy badania te w ogóle miały związek z procesem odtwarzania posterunków.

Nie ulega wątpliwości, że obowiązkiem Ministra SWiA jest monitorowanie, w jaki sposób wprowadzane reformy struktury organizacyjnej Policji wpływają na skuteczność działania tej formacji oraz na poziom bezpieczeństwa obywateli. Dodatkowe zobowiązania w tym zakresie wynikają m.in. z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister SWiA regularnie monitorował realizację procesu odtwarzania i tworzenia nowych posterunków Policji. Prowadzony monitoring był jednak nierzetelny, ponieważ nie obejmował analizy pozwalającej ocenić skuteczność działania Policji w zmienionej strukturze organizacyjnej, obejmującej odtworzone i nowo utworzone posterunki Policji. Minister nie posiadał wiedzy, w jaki sposób przeprowadzona dotychczas reorganizacja terenowych struktur Policji wpłynęła na stan bezpieczeństwa i porządku

¹⁸ 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. (strona internetowa CBOS).

publicznego, w tym m.in. wskaźniki zagrożenia przestępczością i wykrywalność przestępstw w najważniejszych kategoriach.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Opracowanie lub zlecenie Policji opracowania rzetelnej, bazującej na obiektywnych wskaźnikach i uwzględniającej poniesione koszty, analizy przedstawiającej dotychczasowe rezultaty procesu reaktywacji posterunków Policji, obejmującej w szczególności:
 - efektywność ich funkcjonowania,
 - stan bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie działania komend powiatowych (miejskich/rejonowych) Policji, w których utworzono te posterunki.
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. analiz, koncepcji dalszego rozwoju struktur terenowych jednostek organizacyjnych Policji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 27 października 2023 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:
Tomasz Sordyl
p.o. Dyrektor Departamentu
Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

.....
podpis