



## Michał Otrębski

# Apolityczność policji. Nakaz prawny czy zobowiązanie moralne władzy państwowej?

Pojęcie apolityczności policji utrwaliło się w języku potocznym. Bywa również często używane w dyskusjach i publikacjach na temat roli i miejsca policji w państwie, jej uprawnieniach i powinnościach.

Zasadne jest zatem podjęcie próby zdefiniowania jego zakresu znaczeniowego.

W ujęciu słownikowym „apolityczny” znaczy „nie biorący udziału, uchylający się od uczestniczenia w życiu politycznym, obojętny wobec aktualnych zagadnień politycznych”<sup>1</sup>.

Trudno założyć, iż ktokolwiek, używając tego terminu w odniesieniu do policji, ma na myśli właśnie takie ujęcie. Jako ważny organ państwa realizujący zadania na rzecz bezpieczeństwa jest ona bowiem z założenia uczestnikiem życia politycznego i obojętną wobec jego aktualnych zagadnień być nie może.

Jednocześnie nie jest łatwo znaleźć w literaturze inne, bardziej specjalizowane naukowo definicje apolityczności policji.

Najczęściej pojęciu „apolityczność policji” nadaje się znaczenie równoznaczne z odpornością na wszelkie wpływy ze strony polityków, które nie są ukierunkowane na właściwą realizację zadań ustawowych, służąc wyłącznie celom związanym z walką o władzę. W tym wypadku słowem znacznie właściwszym od „apolityczności” byłoby słowo „apartyjność”.

Ustawa o policji zawiera przepis zakazujący jej funkcjonariuszom przynależności do partii politycznych<sup>2</sup>. Jest przy tym rzeczą oczywistą, że sam zakaz członkostwa nie

<sup>1</sup> *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1978.

<sup>2</sup> Art. 63. Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179 z późn. zm.).

1. Policjant nie może być członkiem partii politycznej.
2. Z chwilą przyjęcia policjanta do służby ustaje jego dotychczasowe członkostwo w partii politycznej.
3. Policjant jest obowiązany poinformować przełożonego o przynależności do stowarzyszeń krajowych działających poza służbą.

gwarantuje, iż funkcjonariusze swoim działaniem nie będą okazywali swoich sympatii politycznych poprzez wspieranie partii swoimi działaniami na polu zawodowym. Motywy takiego postępowania mogą być następujące:



Wykres 1. Wyniki sondażu nt.: Które z wymienionych rzeczy najbardziej przyczyniają się do pana(i) niezadowolenia z pracy w policji? Proszę zaznaczyć nie więcej niż 5 odpowiedzi.

- poprawienie sytuacji finansowej jednostki i jej prestiżu (motyw służbowy),
- uzyskanie wysokiego stanowiska służbowego w celu realizacji własnych celów życiowych (motyw ambicjonalny),
- utrzymanie swojej pozycji lub jej poprawa w celu zapewnienia sobie możliwości ostania nielegalnej działalności innych osób (motyw kryminalny).

W niespełna osiemnastoletniej historii policji można znaleźć wiele przykładów zachowań określonych funkcjonariuszy policji, obrazujących powyższą tezę. W efekcie blisko co czwarty policjant wskazuje uwikłanie w politykę jako przyczynę niezadowolenia z pracy<sup>3</sup>. Nie jest jednak celem niniejszego opracowania śledzenie tych zjawisk<sup>4</sup>.

Z punktu widzenia rozważań nad relacją pomiędzy działaniem regulacji prawnej a powinnością moralną władzy jest rzeczą bardziej istotną prześledzenie procesu podejmowania decyzji personalnych na wyższych stanowiskach w policji.

Zgodnie z ustawą o policji powoływanie określonych osób na najwyższe stanowiska służbowe odbywa się według następującego schematu:

4. Przynależność do organizacji lub stowarzyszeń zagranicznych albo międzynarodowych wymaga zezwolenia Komendanta Głównego Policji lub upoważnionego przez niego przełożonego.

<sup>3</sup> Zob. wyniki badań na temat satysfakcji z pracy w policji – opinie o sytuacji i warunkach pracy oraz kondycji materialnej gospodarstw – Biuro Komunikacji Społecznej Komendy Głównej Policji, Warszawa, listopad 2006 r.

<sup>4</sup> Autor zamierza rozwinąć tę tezę w przygotowywanej rozprawie doktorskiej.

## Apolityczność policji. Nakaz prawny czy zobowiązanie moralne władzy państwowej?

- Komendanta Głównego Policji powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- Komendantów wojewódzkich policji powołuje i odwołuje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji na wniosek Komendanta Głównego Policji,
- Komendantów powiatowych powołują i odwołują komendanci wojewódzcy<sup>5</sup>.

Wszelkie decyzje personalne o znaczeniu kluczowym dla procesu kierowania policją (z wyjątkiem powoływania komendantów powiatowych) są zatem podejmowane przez osoby sprawujące swoje urzędy z nadania politycznego partii politycznych.

Nie istnieją przy tym żadne mechanizmy prawne ograniczające swobodę osób uprawnionych do podejmowania tych decyzji. Nie muszą oni uzasadniać swoich decyzji, merytoryczna ich treść nie podlega ocenie w postępowaniu odwoławczym. Swój istym „listkiem figowym”, który ma skrywać tę swobodę, jest uzależnienie decyzji o powołaniu lub odwołaniu od uzyskania opinii wojewody (w wypadku komendanta wojewódzkiego) czy starosty (komendanta powiatowego). Ponieważ przepis nie uzależnia decyzji od treści opinii, należy uznać jego istnienie za fakt nieistotny. Stanowiska wojewodów są zresztą tradycyjnie obsadzone według klucza partyjnego, często definiowanego umową koalicyjną, co sprowadza instytucję wspomnianych opinii do rangi formalnego obowiązku w niczym nie ograniczającego swobody decydentów.

Podczas projektowania reformy administracyjnej kraju, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2000 roku, podjęto próbę uczynienia procesu powoływania organów policji mniej autorytarnym.

W procesie wyłaniania 17 nowych komendantów wojewódzkich policji (tj. w 16 nowo tworzonych województwach i w Komendzie Stołecznej Policji) oraz komendantów powiatowych zastosowano po raz pierwszy w historii polskich sił policyjnych procedurę konkursową.

Wszystkim policjantom spełniającym wymagania formalne<sup>6</sup> umożliwiono aplikowanie do objęcia stanowiska. O wyniku konkursu decydowały specjalnie w tym celu powoływane komisje, złożone z przedstawicieli władz samorządowych i administracji rządowej.

Konkursy odbywały się w dwóch etapach.

W pierwszym etapie konkursu, stanowiącym postępowanie kwalifikacyjne, komisja zapoznawała się z dokumentami złożonymi przez kandydatów i po sprawdzeniu ich kompletności uznawała, czy spełniają oni warunki określone w ogłoszeniu o konkursie.

Po zakończeniu postępowania kwalifikacyjnego, w drugim etapie konkursu, komisja dokonywała oceny kandydatów. Podstawę oceny stanowiły: rozmowa z kandydatem rozpoczęta autoprezentacją, dokumenty złożone przez kandydata potwierdzające przebieg jego dotychczasowej pracy zawodowej i wyniki testu psychologicznego, oceniającego predyspozycje kandydata do zajmowania stanowisk objętych konkursem, przeprowadzanego na wniosek komisji przez psychologa.

<sup>5</sup> Art. 5, art. 6, 6a, 6b i 6c. Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179 z późn. zm.).

<sup>6</sup> Patrz art. 62 Ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. z 1998 r. nr 106, poz. 668).

Komisja w toku rozmowy z kandydatem oceniała jego wiedzę teoretyczną, umiejętności praktyczne oraz zdolność ich wykorzystania w kierowaniu jednostką policji.

Wynikiem konkursu było wskazanie dwóch kandydatów, spośród których wojewoda wybierał jego zdaniem bardziej odpowiedniego do objęcia stanowiska.

W wypadku braku rozstrzygnięcia konkursowego (np. z powodu uzyskania wymaganej liczby punktów przez tylko jednego kandydata bądź żadnego z nich) wojewoda wskazywał dowolnego oficera, spełniającego wymagania formalne.

Poniekąd słuszne założenie, aby procedurę wyłaniania kandydatów na stanowiska kierownicze w policji uczynić bardziej przejrzystą i promującą osoby o wysokich kwalifikacjach, zostało zupełnie wypaczone przez praktykę<sup>7</sup>. Liczne manipulacje wynikami pracy komisji konkursowych, zmierzające do powoływania na stanowiska osób akceptowanych przez decydentów i eliminowania kandydatów nieposiadających takiej akceptacji doprowadziły do powszechnej krytyki konkursów i w ostateczności zrezygnowania z nich w 2003 roku.

W efekcie praktycznie każde wybory przynoszą bardzo głębokie zmiany kadrowe na kluczowych stanowiskach, co bywa szkodliwe dla rozwoju formacji zwłaszcza w sferze realizacji wieloletnich programów i przedsięwzięć.

Pozostaje zadać pytanie, jaki jest rzeczywisty powód, dla którego formacjom politycznym po objęciu władzy tak bardzo zależy na kontrolowaniu decyzji kadrowych, podejmowanych w odniesieniu do stanowisk kierowniczych policji. Obowiązki komendantów są przecież przedmiotem drobiazgowych regulacji prawnych, zawartych głównie w ustawach, a wywieranie jakiegokolwiek wpływu na ich decyzje jest nielegalne, często wypełniając znamiona przestępstwa.

Czy dążenie do stawiania „swoich ludzi” na czele garnizonów policji jest zatem obrazem sposobów i metod stosowanych w prowadzeniu walki i gry politycznej? Czy sterowanie policją pomaga umocnić władzę albo ukryć niewygodne z politycznego punktu widzenia fakty?

Niektóre wydarzenia, które miały miejsce w ostatnich latach, zwłaszcza tak zwana „afery starachowicka”, wskazują na zasadność zadawania tego rodzaju pytań. Problem niewątpliwie wymaga gruntownego zbadania i rozważenia na gruncie konstytucyjnych zasad sprawowania władzy.

Dobrym podłożem dyskusji o apolityczności policji są również prowadzone nieustannie od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku reorganizacje policji.

Wśród ich przesłanek apolityczność jest zawsze dominująca. Ponadto – „odchudzenie” centrali, przeniesienie jej uprawnień na niższe szczeble zarządzania, zmniejszenie biurokracji na rzecz wzmocnienia służb bezpośrednio zwalczających przestępczość, zastąpienie etatów policyjnych cywilnymi w służbach pomocniczych, zmniejszenie liczby stanowisk kierowniczych na rzecz wykonawczych<sup>8</sup>. Za każdym razem postulaty te były formułowane i forsowane przez środowiska polityczne, przejmuje władzę po wygranych wyborach parlamentarnych. Stanowiły one sens wszyst-

<sup>7</sup> Por. materiały z posiedzenia Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych z dnia 18 lutego 2004 – Biuletyn Komisji Sejmu RP nr 2835/IV.

<sup>8</sup> Por. wypowiedź Posła na Sejm RP Jana Widackiego na posiedzeniu Sejmowej Komisji Administracji i SW w dniu 10 stycznia 2008 r. Biuletyn Komisji Sejmowych nr 154/6.

kich dotychczasowych reorganizacji policji<sup>9</sup>. Żadna z nich nie przyniosła jednak zakładanych celów. Likwidowane struktury odbudowywano pod zmienionymi nazwami, a nieuzasadnione procedury biurokratyczne, miast zanikać, w najlepszym wypadku pozostawały nienaruszone. W efekcie wszystkie postulaty reformatorskie w policji zachowały swoją aktualność do dzisiaj.

Zasadne jest zatem zadanie pytania o znaczeniu podstawowym: czy poniesione klęski są wyłącznie następstwem ignorancji reformatorów, czy też założenia dotychczasowych zmian były błędne.

Wygłąda na to, że zadziały tutaj obydwa wymienione czynniki.

Zespoły reformatorskie, powoływane do realizacji założeń, za każdym razem były złożone z prominentnych oficerów, którzy swoją pracę wykonywali niejako „społecznie”, czyli niezależnie od normalnych, codziennych zadań. Z góry zakładano zatem (mniej lub bardziej świadomie), że poważna zmiana struktur organizacyjnych stutysięcznej służby jest zadaniem mało pracochłonnym, wymagającym jedynie naradzenia się i spisania powstałych pomysłów. Ostateczny wniosek nasuwa się sam: od momentu inicjacji zmian były one sabotowane; decydenci z góry zakładali, że wymyślanie czegoś nowego nie ma sensu i jest robione wyłącznie z powodu nacisków politycznych.

W tej sytuacji powstające w tym trybie „konceptcje” nie były opierane na żadnych badaniach i symulacjach, stanowiąc zbiór pomysłów zakwalifikowanych do realizacji wyłącznie dzięki odpowiednio silnej pozycji zawodowej ich autora (jak przystało na instytucję o scentralizowanej, hierarchicznej strukturze oczywiście największą wartość miały tutaj poglądy samego Komendanta Głównego Policji, stymulowane przez jego politycznych zwierzchników).

Członkowie zespołów, poniekąd ze zrozumiałych względów, dążyli w pierwszej kolejności do zachowania *status quo* kierowanej przez siebie struktury, licząc na jej wzmocnienie. Ponieważ założenia reformy zawsze zmierzały do zmiany istniejącego stanu rzeczy, dochodziło do groteskowej sytuacji, w której reformatorzy występowali w istocie przeciwko reformie.

W efekcie zespoły produkowały ogromne ilości dokumentów zawierających apokaliptyczne wizje zreformowanej zgodnie z założeniami przyszłości policji. Pod naciskiem tych argumentów politycy wcześniej bądź później rezygnowali z dalszej walki, obawiając się odpowiedzialności za destabilizowanie służby tak ważnej dla państwa, jak policja. Godzili się na powierzchowne przetasowania zadań i zmianę sztyldów. Za każdym razem dochodziło do czegoś w rodzaju kompromisu – kierownictwo policji publikowało spreparowane informacje, obrazujące głębokość i skuteczność zmian, zaś politycy udawali, że w to wierzą. Ogłaszano koniec reformy i cała ta mistyfikacja odchodziła do lamusa historii, oczywiście do czasu następnych wyborów parlamentarnych.

Również założenia i cele reform nie dawały żadnych szans na ich powodzenie. Cele strategiczne dotyczyły nie przyczyn istniejących nieprawidłowości, lecz ich ob-

---

<sup>9</sup> Por. materiały z posiedzenia Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych z dnia 18 lutego 2004 – Biuletyn Komisji Sejmu RP nr 2835/IV.

jawów. Weźmy pod uwagę postulat zmniejszenia stanu zatrudnienia w Komendzie Głównej Policji; bez przebudowy całego obowiązującego stanu prawnego, bez zmiany koncepcji zarządzania policją nie sposób mówić o redukcji zatrudnienia. Jedyne co można w takiej sytuacji zrobić, to zrationalizować zakresy obowiązków, co daje najwyżej kilkuprocentowe oszczędności, nie zaś zmianę jakościową.

Pewne nadzieje na zmianę podejścia do zmian przyniosła reforma przeprowadzona na przełomie 1999 i 2000 roku. Zakładano, że w jej wyniku zadania wykonywane dotąd przez centralę zostaną przeniesione na poziom komendy powiatowej i wojewódzkiej. Niestety, założenia te zostały zbojkotowane przez realizatorów reformy, zgodnie z mechanizmem opisanym wyżej.

Tak samo przemieszczanie etatów ze służb pomocniczych do wykonawczych, bez specjalnego programu ograniczania biurokracji (np. poprzez informatyzację logistyki), jest hasłem bez pokrycia. Dokonywane „na siłę” w służbach wspomagających cięcia etatowe zakłócają tylko ich pracę i działają na szkodę sprawności działania całej organizacji.

Najbardziej bodaj jaskrawym przykładem reformatorskiej obłudy jest proces „ucywilniania” policji. Spodziewano się, że bez angażowania żadnych środków na tworzenie nowych etatów cywilnych można uwolnić etaty policyjne, umieszczone w służbach wspomagających i tym samym zwiększyć stany służb wykonawczych. Nie trzeba być specjalistą w dziedzinie organizacji i zarządzania, aby odkryć, że jest to absurd.

Realizowane z uporem w ramach wszystkich dotychczasowych reform założenie „upraszczania” struktur przez redukcję stanowisk kierowniczych i łączenie „na siłę” komórek organizacyjnych jest wręcz szkodliwe. Jednym z podstawowych warunków efektywności pracy zespołów ludzi jest konieczność stawiania przed nimi zadań, których realizacja jest przynajmniej w przybliżeniu możliwa. Struktura odpowiedzialna za wszystko nie robi niczego, chociażby była wypełniona wyłącznie kompetentnymi i zaangażowanymi pracownikami.

Powyższe względy zadecydowały o niepowodzeniu dotychczasowych reform. Były one nakierowane na spełnienie oczekiwań polityków, nie na poprawę efektywności pracy całej organizacji. Były działaniem pozorowanym, co spowodowało frustrację kadr policyjnych i pogłębiło konflikty i animozje pomiędzy KGP i jednostkami wykonawczymi.

Policjanci z najniższych szczebli hierarchii służbowej bądź w ogóle nie odczuwali skutków reform, bądź odczuwali wyłącznie negatywne<sup>10</sup> – bałagan i ciągłe utrzymywanie się stanu tymczasowości. Doprowadziło to do powstania zabójczego dla reform braku poparcia dla ich założeń.

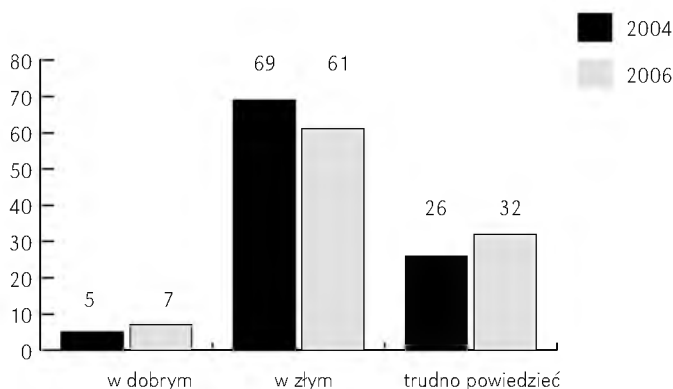
Najlepszym obrazem tego stanu rzeczy są wyniki badań przeprowadzonych przez Komendę Główną Policji w 2006 roku.

Wynika z nich, że tylko 6–7% badanych policjantów ocenia pozytywnie kierunek zmian w policji (wykres 2).

---

<sup>10</sup> Zob. wyniki badań na temat satysfakcji z pracy w policji – opinie o sytuacji i warunkach pracy oraz kondycji materialnej gospodarstw – Biuro Komunikacji Społecznej Komendy Głównej Policji, Warszawa, listopad 2006 r.

## Apolityczność policji. Nakaz prawny czy zobowiązanie moralne władzy państwowej?



Wykres 2. Czy pana(i) zdaniem, ogólnie rzecz biorąc, sytuacja w policji zmierza w dobrym czy też w złym kierunku?

Powstaje zatem pytanie – jak odwrócić sytuację i doprowadzić do zracjonalizowania zarządzania policją, służącego poprawie jej funkcjonowania.

Sprawą o znaczeniu podstawowym jest właściwy dobór celów i metod działania.

Jeśli chodzi o cele, muszą one być weryfikowane przez przewidywanie, jak i na ile ich realizacja zmieni rzeczywistość otaczającą policjanta najniższej rangi, czyli jak wpłynie na jego pracę. Brak takich przewidywań czyni zakładany cel bezsensownym.

Metody działania weryfikuje oczywiście skuteczność, czyli ocena, czy zakładane zmiany rzeczywiście nastąpiły i przyniosły projektowany skutek.

Zarządzanie tak rozległą organizacją jak policja wymaga wytyczenia celów strategicznych i pośrednich. Podstawą poprawy efektywności jest właściwa ocena sytuacji. Zatem, aby uczynić służbę policyjną bardziej efektywną, należy umieć mierzyć jej efekty.

Od wielu lat do sporządzania wszelkich ocen efektów pracy stosowana jest statystyka policyjno-prokuratorska, jak również system danych o działaniach policji. Wszystkie dane są zbierane w wyniku funkcjonowania monstrualnego systemu biurokratycznego, nakazującego każdemu policjantowi odnotowywać praktycznie każdą wykonaną czynność w odpowiednim formularzu.

Sporządzane w okresach sprawozdawczych oceny stanowią wykonywane w różnych konfiguracjach rankingi porównawcze danych pochodzących z różnych jednostek policji.

Jest rzeczą zrozumiałą, że przy takim systemie zbierania danych na wszystkich szczeblach kierowania pojawia się pokusa „poprawiania” efektów. Metody stosowane przez przełożonych są różne. Od regulowania poziomu wykrywalności przez manipulację datami zakończenia postępowań czy nabijanie wykrywalności drobnymi, ła-

twymi do wykrycia występkiem, po nierejestrowanie ewidentnych przestępstw, a co za tym idzie niewszczywanie postępowań przygotowawczych. Nagminne jest dopisywanie do statystyk czynności, które nigdy nie były wykonywane.

Na nic się zdały kolejne akcje podejmowane przeciwko fałszerzom. System jest tak rozbudowany i przez to trudny do monitorowania, że ryzyko ujawnienia nieprawidłowości jest nieduże – zwłaszcza gdy manipulacje są dokonywane przez doświadczonego w tej materii oficera.

Zasada uzyskiwania stałego postępu jest prosta: nowy przełożony wytwarza nacisk na rzetelne rejestrowanie efektów. Następuje spadek efektów, który jednak obciąża konto jego poprzednika. Po pewnym czasie, gdy pożądane są już sukcesy, nowy przełożony zaczyna stosować system nacisków na swoich podwładnych w postaci zmniejszania dodatków, nieudzielania nagród okresowych, czasem – usunięcia ze stanowiska. Oni z kolei, w naturalnym odruchu samoobrony, zaczynają tak kształtować sprawozdawczość, aby w każdym kolejnym okresie uzyskiwać, najlepiej niewielki – bo niezwracający uwagi kontrolerów – postęp. Tak funkcjonujący system to swoista lawina, kształtująca w ostatecznym rozrachunku stałe zadowolenie centrali. Tak się bowiem składa, że zmiany kadrowe następują w polskiej policji falami (głównie po wyborach parlamentarnych), zatem faluje również statystyka, w amplitudzie zgodnej z oczekiwaniami kierownictw wszystkich szczebli.

Każdy kolejny komendant główny zapowiadał bądź to gruntowną reformę stosowanych do ocen wskaźników, bądź całkowite odejście od traktowania statystyki jako miernika efektów pracy. Każdy z nich pamiętał bowiem niesprawiedliwości, które spotykały go na dotychczasowej drodze zawodowej ze strony przełożonych, wynikające z bezkrytycznego podejścia do statystyki bądź po prostu zdawał sobie sprawę z bezsensowności istniejącej sytuacji.

Za swoisty fenomen można uznać, że pomimo dość powszechnej świadomości ułomności stosowanych metod oceniania pracy jednostek, zachowują one aktualność do dziś i nic nie zapowiada przełomu w tej sprawie.

W efekcie wyniki samooceny policji coraz bardziej oddalają się od postrzeganych społecznie faktów.

Ponadto stałe poprawianie się efektów podaje w wątpliwość sens i celowość wzmocnienia policji; jeżeli mamy stały postęp, oznacza to rozwój. A rozwój jest w swej istocie dowodem na wystarczające zasilanie organizacji, działa więc uspokajająco na polityków.

Pewnym punktem odniesienia do tak skonstruowanego obrazu efektów pracy jest poczucie bezpieczeństwa obywateli, którego najlepszym odbiciem są krytyki prasowe oraz oceny wygłaszane przez działaczy samorządowych. Nikogo w Polsce nie trzeba przekonywać, że tego rodzaju oceny pozostają w dużej rozbieżności w stosunku do samozadowolenia kadry kierowniczej policji.

Istnieje zatem pilna potrzeba skonstruowania nowego systemu oceniania pracy policji, opartego na jasno sprecyzowanych wskaźnikach, związanych z prawdziwymi, niepodważalnymi faktami. Dla wielu zachodnich policji podstawowym wskaźnikiem efektów pracy jest liczba osób zatrzymanych. Przydatna do tego celu wydaje się rów-



niez tak zwana „wykrywalność własna”, czyli liczba ustalonych sprawców przestępstw, którzy nie byli znani w chwili popełnienia przestępstwa.

System powinien zawierać w sobie mechanizm obiektywizowania osiągniętych przez jednostkę wyników oceną dokonywaną przez reprezentantów lokalnej społeczności, będącej „biorcą” policyjnych usług. Każda terenowa jednostka policji powinna nauczyć się badać nastroje społeczne towarzyszące jej pracy i obiektywnie je oceniać. Tylko wtedy możliwe jest kształtowanie pracy policji zgodnie z oczekiwaniami obywateli. Nie ma bowiem lepszego czynnika kształtującego jakość pracy policji niż kontrola społeczna.

Dlatego należy podzielić sceptyczne nastawienie wielu policjantów do systemu „zarządzania jakością”. W zamyśle kreatorów tego pomysłu (lub, jak kto woli, nieudolnych naśladowców wzorców zachodnich), było stworzenie specjalnej struktury organizacyjnej, której zadaniem byłoby „wymuszenie” na policji poprawy jakości służby.

Przedsięwzięcie jest z góry skazane na niepowodzenie. Zmiany, wymagające form pracy „u podstaw”, których efekty są uzależnione od mentalnych zmian całych zespołów pracowników, nie mogą być dokonywane skutecznie metodą administracyjnych nakazów.

Wszystkie negatywne aspekty zarządzania policją należy rozpatrywać przede wszystkim w kontekście stylu pracy centrali. W chwili obecnej jest to rozbudowany organ centralny, spełniający trzy podstawowe funkcje:

- zarządzanie policją w zakresie powierzonym Komendantowi Głównemu Policji ustawą,
- zarządzanie policją w zakresie decyzji podjętych przez samego Komendanta Głównego Policji,
- wykonywanie zadań policyjnych na zlecenie jednostek terenowych (Centralne Laboratorium Kryminalistyczne, Zintegrowany System Informacji Policyjnej).

W 2000 roku dodano do powyższej listy wykonywanie zadań policyjnych samodzielnie (Centralne Biuro Śledcze), tworząc właściwie odrębną służbę wraz z terenowymi jednostkami wykonawczymi.

Dotychczasowe próby „odchudzenia” centrali dotyczyły wszystkich jednostek, niezależnie od tego, którą z powyższych funkcji wykonywały. Nie dokonywano przy tym przeglądu funkcji wypełnianych przez ten urząd, lecz tworzono listę zadań, przesuwając niektóre z nich na szczebel wojewódzki lub zmniejszając liczebność zespołów je wykonujących. Przeprowadzając kolejne reorganizacje centrali, zapomniano zupełnie o konieczności stworzenia mechanizmów łączących ten urząd w jeden organizm. W efekcie jednostki organizacyjne KGP stawały się coraz bardziej niezależne i coraz mniej zobowiązane do współpracy z pozostałymi.

Główną przyczyną tego stanu rzeczy jest upór twórców kolejnych struktur KGP w zachowywaniu branżowej struktury tego urzędu. Zdają się oni zapominać, że centrala spełnia zupełnie inne zadania niż komenda wojewódzka, zatem struktura tych jednostek wcale nie musi być podobna. Dyrektorzy biur branżowych nie posiadają praktycznie żadnej władzy nad komendantami wojewódzkimi, czują się jednak gospo-

darzami pionów, co pogłębia partykularyzm w zarządzaniu. Brak uprawnień władczych w powiązaniu z wysokimi wymaganiami, stawiane przed tymi dyrektorami przez kierownictwo policji, spowodowało niewiarygodny rozwój sprawozdawczości i działań pozornych, czyli tworzenia klimatu bezpieczeństwa dla wysokich urzędników KGP.

Bezpośrednim skutkiem takiego stanu rzeczy jest wysyłanie przez centralę setek poleceń, zaleceń i instruktaży, których realizacja przerasta możliwości wykonawcze jednostek terenowych. Ich kierownicy, nie chcąc uchodzić za nieudolnych, pozorują realizację tych poleceń, mniej lub bardziej fałszując sprawozdawczość. W wyniku tego powstaje wirtualna rzeczywistość, zaspokajająca wprawdzie potrzebę bezpieczeństwa urzędników centrali, niemająca jednak żadnego oparcia w faktach.

Nowoczesna struktura centrali powinna pamiętać i uwzględniać, że urzędnicy KGP są wyłącznie aparaturą pomocniczą organu państwa, którym jest Komendant Główny Policji. Struktura tego urzędu winna przy tym odpowiadać zadaniom, realizowanym przez organ centralny z mocy ustawy o policji.

W miejsce struktury branżowej należałoby zatem stworzyć strukturę funkcjonalną. Wykonywane obecnie funkcje, powierzone nie przez ustawę, lecz przez samego komendanta głównego, można bez szkody dla pracy policji zlikwidować.

Do tych pierwszych zaliczyć należy racjonalną gospodarkę budżetową.

Obecna praktyka zasługuje w tej kwestii na gruntowną krytykę. Niemal zawsze źródłem małej skuteczności działań jest nie tyle zła wola określonych osób, ile niewłaściwe podejście do planowania i realizacji celów.

Podstawowym grzechem środowiska decydentów policyjnych jest brak rozeznania sytuacji i opieranie się w podejmowaniu decyzji głównie na opiniach najwyższej kadry kierowniczej. Nie istnieje bowiem w policji system konsultacji projektów określonych rozwiązań i zbierania opinii. Roli tej nie spełnia również związek zawodowy, który – podobnie jak kadra kierownicza wyższego szczebla – oddala się coraz bardziej od istniejących realiów.

Krytycznych opinii na temat gospodarowania pieniędzmi jest tym więcej, im bardziej trudna jest sytuacja finansowa policji. Dotkliwy brak środków w ostatnich latach ukierunkował postawę decydentów na stosowanie zabiegów zmierzających do pozyskania większej ilości pieniędzy od budżetu państwa. Ponieważ jednak zaniedbano poważnie proces racjonalizacji wydatków i ich planowania, stosowane w ramach tych zabiegów argumenty rzadko prowadziły do zakładanego celu.

Policja nie wie, co oferuje społeczeństwu za otrzymywane pieniądze, czego nie robi z powodu ich braku ani też co i za ile mogłaby zrobić, gdyby te pieniądze uzyskała. Brak tej wiedzy rozwiązuje ręce politykom, którzy obcinając wydatki policji, bądź nie przyznając jej dodatkowych środków, nie biorą na siebie odpowiedzialności za skutki tych decyzji.

Poważnym wsparciem dla możliwości utrzymywania się takiej sytuacji jest sama policja, która z niezrozumiałych, prawdopodobnie doraźnych i zachowawczych przyczyn, manipuluje statystyką, starając się za wszelką cenę wykazać poprawę sytuacji.

Powszechnie obowiązującą taktykę „walki” o pieniądze należałoby zastąpić rzetelną inwentaryzacją kosztów, oceną ich niezbędności i zasadności oraz analizą eko-

onomiczną możliwości ich redukcji. Konieczne jest opracowanie wieloletniego programu finansowania policji. Dobrym krokiem w tym kierunku jest uchwalenie przez Sejm RP ustawy o modernizacji policji<sup>11</sup>. Pozostaje mieć nadzieję, że nie będzie to program zakupów, podobny do wielu, które już powstały i nie są realizowane z powodu braku środków. W miejsce planów robionych pod spodziewane, a zatem nieistniejące pieniądze, należy stworzyć system racjonalizacji wydatków. System powinien definiować trzy grupy wydatków:

- niezbędne, stanowiące zasilenie podstawowych funkcji całej formacji,
- fakultatywne, podnoszące jej sprawność,
- dodatkowe, służące rozwojowi i unowocześnianiu.

Konkretna wartość wydatków niezbędnych  $x$ , poddana wnikliwej i rzetelnej racjonalizacji, stanowi niezbędne minimum środków potrzebnych na utrzymanie policji. Wartości potrzeb fakultatywnych i dodatkowych powinny stanowić swoistą ofertę, składaną Sejmowi RP przez kierownictwo resortu. W istocie budżet byłby zatem odpowiedzią polityków na pytanie: czy chcemy, aby policja egzystowała, czy też chcemy podnosić również jej sprawność, albo nawet ją rozwijać.

Mówiąc o budżecie, nie można pominąć procedury ustalania stanu etatowego policji. W chwili obecnej nie sposób odgadnąć, jaki zastosowano sposób wyliczenia liczby niezbędnych tej formacji stanowisk pracy, wyszczególnionej w ustawie budżetowej. Należałoby przyjąć, że etat policji jest raczej efektem kolejnych redukcji wartości odziedziczonych po Milicji Obywatelskiej, niż obrazem rzeczywistych potrzeb, wynikających z prowadzenia działalności statutowej. Rzeczą niezbędną jest przyjęcie, jakie czynniki mają kształtować w naszym kraju liczebność policji. Zmiana wartości tych czynników winna niemal automatycznie skutkować zmianą wartości zapisu w ustawie.

Ustalenie tych czynników nie jest sprawą łatwą. Sprawa rozdziału etatów od lat jest źródłem konfliktów i nieporozumień, występujących w procesie zarządzania policją. Należy jednak zaznaczyć, że dotyczą one procesu podziału założonej liczby etatów, nie zaś określania potrzeb<sup>12</sup>.

Wydaje się konieczne przeprowadzenie szerokich konsultacji społecznych i zapisanie ustalonych kryteriów w ustawie o policji. Jak dotąd najbardziej użytecznymi wskaźnikami, opisującymi potrzeby etatowe, okazały się: demograficzny (liczba ludności zamieszkującej dany teren) oraz urbanizacyjny (zagęszczenie zaludnienia). Wszelkie próby odnoszenia wyliczeń etatowych do poziomu przestępczości kończą się manipulacjami statystycznymi i zamętem.

Generalnie przyjęte wartości winny być ponadto obiektywizowane potrzebami służb specjalistycznych. Ich obciążenia nie są bowiem równomiernie rozłożone na terenie całego kraju. Inne są na przykład potrzeby służby ruchu drogowego w województwie wielkopolskim, inne w warmińsko-mazurskim.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007–2009” (Dz.U. 2007 nr 35 poz. 213).

<sup>12</sup> Por. przebieg dyskusji nad budżetem policji, Biuletyn nr 3148/II Komisja: Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych, nr 129. Data: 26.11.96.

Za pryncypium w określaniu stanu etatowego należałoby przyjąć minimum płacowe, ustanowione na przykład na poziomie 150% średniej płacy w gospodarce. Jeżeli Sejm uznałby, że nie może przeznaczyć pieniędzy niezbędnych na pokrycie płac dla wszystkich etatów, wynikających z wycieńczeń, powinien świadomie zgodzić się na redukcję sił policyjnych, zapisując swoje stanowisko w ustawie budżetowej. Tego typu decyzje – jako fundamentalne dla bytu Narodu – powinny być bowiem poddawane ocenie ze strony obywateli w następnych wyborach.

Takie pragmatyczne podejście zapobiegałoby manipulowaniu przez polityków opinią publiczną, przykładowo w wyniku przeznaczania na policję dodatkowych środków, dalece jednak odbiegających od faktycznych potrzeb i używanie tego faktu do uzasadniania swojej troski o stan bezpieczeństwa. Jaskrawym przykładem takiego postępowania jest reforma płac, która nie przynosi żadnych zmian jakościowych, a jest przedstawiana społeczeństwu jako poważne osiągnięcie. Jest zatem reformą pozorowaną.

Powyższe uwagi na temat budżetu policji można opisać syntetycznie jako postawienie postulatu, aby tryb budowania budżetu był w istocie uregulowaniem relacji pomiędzy kierownictwem policji i władzą polityczną.

Sprawą odrębną jest sposób gospodarowania pieniędzmi wewnątrz policji.

Postulat pozostawienia pewnego marginesu swobody komendantom jednostek wszystkich szczebli jest oczywiście słuszny.

Prawidłowa jest również stosowana obecnie praktyka zachowania w kompetencji centrali strategicznych zakupów sprzętu wymagającego unifikacji.

Niezrozumiały i szkodliwy był pomysł dystrybuowania pieniędzy, przeznaczonych dla jednostek policji za pośrednictwem organów administracji państwa. Policja pozostaje jak dotąd podporządkowaną centralnie formacją państwową i nie ma żadnej potrzeby używania pośredników przy zasilaniu jej środkami; tym bardziej że są to środki „znaczone” i wojewodowie i starostowie nie mają wpływu na ich wysokość i przeznaczenie. Wprowadzone na początku 2000 roku zmiany okazały się tylko powodem zamętu i utrudniły prowadzenie gospodarki finansowej, dobrze więc, że zostały zmienione.

Należy jednak przy tym pamiętać, że zcentralizowane zarządzanie środkami niesie poważne niebezpieczeństwa.

Pierwszym jest tendencja do „chowania” pieniędzy przez dysponentów wszystkich szczebli pod pozycjami, których przeznaczenie jest stosunkowo łatwo zmienić. Daje to urzędnikom możliwość „rozdawania” jednostkom „dodatkowych” pieniędzy, co powoduje u nich wprawdzie poczucie ważności, ale ma jednak niewiele wspólnego z racjonalnym gospodarowaniem.

W miejsce manipulowania środkami przyznanymi „na oko”, co ma miejsce w chwili obecnej, potrzebne jest zatem precyzyjne budowanie budżetu. Niektóre obszary wydatków strategicznych, takie jak inwestycje czy budowa systemów informatycznych i łączności, najlepiej planować w okresach pięcioletnich, a przede wszystkim niezależnie od kosztów bieżącego funkcjonowania. Tylko w tym układzie ze względu na szczupłość środków cała policja jest zasilana środkami w stopniu minimalnym: jednak strategiczne inwestycje – mające na celu rozwój organizacji – są mimo wszystko finansowane.

Rola centrali powinna polegać wyłącznie na planowaniu wydatków i pilnowaniu dyscypliny budżetowej, pozostawiając bieżące gospodarowanie środkami komendom wojewódzkim i powiatowym.

Dokonywanie zakupów centralnych powinno być ograniczone do minimum i występować tylko w przypadku składników wyposażenia, wymagających najwyższej unifikacji (np. sprzętu informatycznego i łącznościowego, pracującego w sieci policyjnej).

Pozostałe składniki wyposażenia powinny być kupowane przez jednostki wykonawcze. Centrala winna być odpowiedzialna zarówno za określenie norm jakościowych i funkcjonalnych, jak również działalność marketingową, zapobiegającą marnotrawieniu przez jednostki wykonawcze pieniędzy z powodu braku rozpoznania rynku i cen realnych.

Przydział pieniędzy na bieżącą działalność konkretnej jednostki policji powinien się odbywać na zasadzie mnożenia liczby etatów przez założoną kwotę kosztu utrzymania jednego stanowiska w danym roku. Zmuszałoby to dysponentów do racjonalizacji wydatków, skłaniając ich jednocześnie do zmian (lokalizacja siedziby, jej właściwe położenie, energooszczędne urządzenia itp.), prowadzących do oszczędności.

Gruntownej przebudowie winien ulec sposób określania kosztów działalności w poszczególnych obszarach gospodarowania. Przykładowo – koszty transportu powinny zawierać w sobie wszystkie wydatki, poniesione przez jednostkę, łącznie z ogrzewaniem warsztatów naprawczych, stacji benzynowych i pensjami mechaników. Obecnie te wydatki pochodzą z różnych „szuflad” budżetowych, co powoduje, że koszty transportu są opisywane fałszywymi liczbami.

Należałoby skonstruować uniwersalny wskaźnik kosztów utrzymania jednego etatu w każdej jednostce policji i w tym kontekście oceniać jakość gospodarowania budżetem. Aby stworzyć taki system, trzeba urealnić rozliczenia dokonywane pomiędzy jednostkami policji i wprowadzić do języka służbowego służb logistycznych pojęcie opłacalności.

Wiele osób uważa, że takie podejście do gospodarowania budżetem wymaga lat na wyszkolenie menedżerów, zmiany mentalności ludzi itp. Nic bardziej błędnego! Logiczny system finansowania jednostki, pozbawiony elementu ciągłej niepewności i ciągłego, nieformalnego zabiegania o coś, byłby dla ludzi bardziej zrozumiały i dawałby im możliwość realizowania własnych inicjatyw. Przyniósłby ponadto niewątpliwie wzrost efektywności gospodarowania.

Ostatecznego uregulowania wymagają również stosunki gospodarcze jednostek policji z organami samorządami. Stosowana obecnie praktyka „sponsoringu” nadmiernie uzależnia kierowników jednostek policji od władz samorządowych, stając się źródłem podejrzeń o działanie nepotystyczne bądź wręcz korupcyjne. Należałoby ściśle określić, jakie wydatki na utrzymanie bezpieczeństwa ma ponosić budżet państwa, jakie zaś samorząd.

W tym celu należy określić poziom niezbędnego minimum ochrony bezpieczeństwa na terenie każdej jednostki samorządowej. Takie minimum składałoby się z liczby etatów i kwoty przeznaczonej na funkcjonowanie policji na danym terenie.

Miejscowy komendant w każdym roku budżetowym powinien przedłożyć samorządowi deklarację, co gwarantuje lokalnej społeczności za otrzymane środki, jednocześnie rozliczając się z deklaracji złożonych na początku roku ubiegłego. Do zadań

komendanta należałoby również przedłożenie samorządowi propozycji poprawy bezpieczeństwa, wraz z preliminarzem wydatków.

Przykładowo – w mieście x policję stać na utrzymywanie jednego patrolu zmotoryzowanego w porze nocnej i dwóch pieszych. Analiza stanu bezpieczeństwa wskazuje, że w mieście zwiększa się liczba zdarzeń w miejscach publicznych, co w prostej linii jest zależne od nasycenia terenu służbą prewencyjną. Komendant stawia wniosek o sfinansowanie przez samorząd czterech etatów i radiowozu, co poprawiłoby mobilność i skuteczność służby. Projekt przechodzi i komendant jest za rok rozliczany z efektów, bądź nie przechodzi, co uniemożliwia przyszłe stawianie zarzutów o braku postępu.

Kontakty z samorządami winny zatem nosić cechy zawierania kontraktu na wykonanie konkretnego zadania, nie zaś uprawiania swoistego „żebactwa”, co jest udziałem wielu komendantów jednostek w chwili obecnej. Często są oni „uszcześliwiani” zakupami mniej potrzebnymi (syndrom radiowozu, którym nie ma kto pełnić służby). Ponadto działacze samorządowi nie mają zwykle rozeznania co do kosztów funkcjonowania policji, a to powoduje, że żądają efektów za poniesione wydatki, nie bacząc na fakt, że są one niewspółmiernie niskie w stosunku do realnych potrzeb.

## Zakończenie

Podsumowując niniejsze rozważania, należy stwierdzić, że tak w polskim systemie sprawowania władzy, jak i w ukształtowanej praktyce policja jest chroniona przed nadmiernym wpływem bieżącej polityki w stopniu dalece niewystarczającym. Powoduje to poważne, negatywne następstwa w sferze zarządzania formacją i jej skuteczności. Za niewątpliwie słuszny uznać należy zamiar dogłębnego zbadania problemu i sformułowanie postulatów, których realizacja mogłaby doprowadzić do poprawy sytuacji w tej dziedzinie.

Adresowanie tych postulatów wyłącznie do sfery regulacji prawnych byłoby poważnym błędem. Upolitycznianie policji nie odbywa się bowiem w większości wypadków przez akty łamania prawa. Najczęściej jest to system powiązań i zależności, powstających jako następstwo swobody w uprawianiu polityki kadrowej przez władze polityczne.

Najpoważniejszym i wymagającym pilnej ingerencji problemem staje się zatem uwolnienie od wpływów politycznych procesu wyłaniania kandydatów na najwyższe stanowiska kierownicze w policji. Za sprawę o znaczeniu zasadniczym uznajemy tutaj pozycję Komendanta Głównego Policji i komendantów wojewódzkich.

Kandydaci do objęcia tych stanowisk powinni być wyłaniany w drodze otwartych konkursów prowadzonych według przejrzystych zasad. Tylko wówczas istniałaby szansa na uniknięcie manipulacji i nacisków ze strony środowisk decydentów politycznych.

Usuwanie określonych osób z tych stanowisk powinno odbywać się nie w trybie inkwizycyjnym, tak jak to ma miejsce obecnie. Każda decyzja tego rodzaju powinna być uzasadniana i podlegać trybowi odwoławczemu. Zasada swobodnego doboru pracowników, obecnie nader często nadużywana przez polityków, nie ma żadnego umocowania w demokratycznych kanonach sprawowania władzy i praktyce innych

## Apolityczność policji. Nakaz prawny czy zobowiązanie moralne władzy państwowej?

krajów europejskich. Należałoby rozważyć możliwość wbudowania do ustawy o policji mechanizmów zabezpieczających na wzór funkcjonujących w ustawach o najwyższej izbie kontroli czy centralnym biurze antykorupcyjnym.

Precyzyjnych rozwiązań prawnych i organizacyjnych wymaga również mierzenie efektów pracy policji i ocenianie stanu przestępczości. Dalsze manipulowanie danymi na ten temat, podporządkowane bieżącej polityce zamiast profesjonalnemu zarządzaniu bezpieczeństwem państwa, przynosi trudne wprawdzie do zmierzenia, ale zapewne poważne szkody społeczne.

Swoistej inwentaryzacji i optymalizacji powinny podlegać wydatki państwa na bezpieczeństwo. Obecna sytuacja nie umożliwia dokonania oceny efektywności nakładów, co znacznie utrudnia pragmatyczne podejście do lokalizacji problemów i ich rozwiązywania.

Wszystkie wymienione wyżej postulaty, aby przyniosły pożądane efekty, muszą być realizowane zarówno w sferze doskonalenia prawa i obowiązujących procedur, jak i postępowania polityków sprawujących władzę zgodnego ze standardami demokracji i moralności.

Biorąc pod uwagę realia naszej sceny politycznej, należy stwierdzić, że osiągnięcie tego celu jest możliwe jedynie poprzez jawność i poddanie społecznej kontroli wszelkich decyzji podejmowanych przez władze polityczne w stosunku do policji.