

Bliskość ulic Puławskiej
i Batorego

Apolityczność polskiej Policji
w latach 2007–2015

Katarzyna Amrozy

Bliskość ulic Puławskiej i Batorego

Apolityczność polskiej Policji
w latach 2007–2015



UNIWERSYTET
MIKOŁAJA KOPERNIKA
W TORUNIU

Wydawnictwo Wydziału Nauk o Polityce
i Bezpieczeństwie

TORUŃ 2021

Recenzent:

dr hab. Arkadiusz Czwołek, prof. UMK

Skład i projekt okładki:

Dawid Iwanowski

Korekta:

Paweł Jaroniak



COPERNICUS FOUNDATION
FOR SCIENTIFIC RESEARCH DEVELOPMENT

Książka wydana we współpracy
z Fundacją Copernicus na rzecz Rozwoju Badań Naukowych

© Wydawnictwo Wydziału Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie UMK

© Katarzyna Amrozy

Toruń 2021

Opublikowano na zasadach licencji niewyłącznej Creative Commons 

ISBN 978-83-953642-3-5

Wydawnictwo WNoPiB UMK
87–100 Toruń, ul. Batorego 39L

Druk: Machina Druku, www.machinadruku.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp	9
Rozdział 1. Pojęcie apolityczności oraz konteksty apolityczności Policji	25
1.1. Podstawowe kwestie terminologiczne	26
1.1.1. Apolityczność	26
1.1.2. Neutralność polityczna	30
1.1.3. Apartyjność (bezpartyjność, ponadpartyjność)	33
1.2. Apolityczność w innych formacjach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo	34
1.3. Konteksty apolityczności Policji	41
1.3.1. Kontekst historyczny	41
1.3.2. Kontekst formalnoprawny	43
1.3.3. Kontekst funkcjonalny	48
1.3.4. Kontekst etyczny	52
1.4. Wnioski	54
Rozdział 2. Czynniki sprzyjające upolitycznieniu Policji	57
2.1. Finansowanie Policji w latach 2007–2015	58
2.1.1. Wydatki budżetowe na Policję	59
2.1.2. Programy modernizacyjne	67
2.1.3. Wpłaty i świadczenia	71
2.1.3.1. Wynagrodzenia	71
2.1.3.2. Świadczenia chorobowe	73
2.1.3.3. Policyjne emerytury	75

2.2. Polityka kadrowa	85
2.2.1. Stan zatrudnienia	85
2.2.2. Reorganizacje związane ze zmianą ekipy rządzącej	89
2.2.3. Powoływanie komendantów Policji	91
2.2.4. Nominacje generalskie	97
2.3. Wnioski	102
Rozdział 3. Policja w aspekcie wybranych obszarów życia politycznego	105
3.1. Policja w programach politycznych partii	105
3.1.1. Policja w programach politycznych partii rządzących (Platforma Obywatelska i Polskie Stronnictwo Ludowe)	107
3.1.2. Policja w programach politycznych partii opozycyjnych	112
3.2. Policja w <i>exposé</i> prezesów Rady Ministrów	118
3.2.1. Dwa <i>exposé</i> prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska	119
3.2.2. <i>Exposé</i> prezesa Rady Ministrów Ewy Kopacz	121
3.3. Policja w świetle posiedzeń Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (Komisji Spraw Wewnętrznych)	122
3.3.1. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych	122
3.3.2. Prace Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych w latach 2007–2011	125
3.3.3. Prace Komisji Spraw Wewnętrznych w latach 2011–2015	127
3.4. Policja w świetle interpelacji poselskich	130
3.4.1. Interpelacje poselskie w latach 2007–2015	132
3.5. Wnioski	136
Rozdział 4. Apolityczność Policji w relacjach między przedstawicielami władzy a kierownictwem Policji w latach 2007–2015 na przykładzie ministrów właściwych do spraw wewnętrznych i komendantów głównych Policji	139
4.1. Nadzór ministrów nad komendantami w ujęciu statystycznym	139
4.2. „Priorytety Komendantów Głównych Policji” na lata 2007–2009, 2010–2012 i 2013–2015 oraz ministerialne plany w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego	152
4.3. Współpraca ministra Grzegorza Schetyny z komendantem Tadeuszem Budzikim	159
4.4. Współpraca ministra Grzegorza Schetyny z komendantem Andrzejem Matejukim	160
4.5. Współpraca ministra Jerzego Millera z komendantem Andrzejem Matejukim	162
4.6. Współpraca ministra Jacka Cichockiego z komendantem Andrzejem Matejukim	163
4.7. Współpraca ministra Jacka Cichockiego z wiceministrem Adamem Rapackim	163

4.8. Współpraca ministra Jacka Cichockiego z komendantem Markiem Działoszyńskim	165
4.9. Współpraca ministra Bartłomieja Sienkiewicza z komendantem Markiem Działoszyńskim	167
4.10. Współpraca minister Teresy Piotrowskiej z komendantem Markiem Działoszyńskim	168
4.11. Współpraca minister Teresy Piotrowskiej z komendantem Krzysztofem Gajewskim	170
4.12. Wnioski	170
Rozdział 5. Apolityczność Policji w kontekście reakcji polityków i policjantów na wybrane wydarzenia – obchody Narodowego Święta Niepodległości lat 2011–2015 (studium przypadku)	177
5.1. Przyczyny rozruchów podczas świętowania obchodów Narodowego Święta Niepodległości oraz czynniki wpływające na policyjne reakcje	178
5.2. Reakcje prezydenta oraz przedstawicieli koalicji rządzącej	182
5.3. Reakcje polityków opozycji oraz organizatorów Marszu Niepodległości	186
5.4. Reakcje przedstawicieli Policji	191
5.5. Opinie innych podmiotów	193
5.6. Wnioski	195
Zakończenie	199
Bibliografia	205
Spis tabel	231

WSTĘP

Początki kształtowania się aparatu policyjnego na ziemiach polskich można odnotować już w XVIII wieku. Wtedy też, zdaniem Brunona Hołysty, pojawiło się pojęcie policji, interpretowanej jako organ wyodrębniony w ramach zadań państwa¹. Jednak za najważniejsze struktury tej służby badacze uznają: Policję Państwową z okresu II Rzeczypospolitej, Milicję Obywatelską (MO), funkcjonującą w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL), oraz Policję, powołaną 10 maja 1990 roku. Zmiany systemowe lat 1989–1990, związane z upadkiem niedemokratycznego PRL-u i powstaniem III Rzeczypospolitej Polskiej (III RP), sprawiły, że również formacja odpowiedzialna za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego musiała się przekształcić. Z siermiężnej MO, stanowiącej „zbrojne ramię partii”, powstała Policja. Formację odbudowano zgodnie ze standardami obowiązującymi w państwach demokratycznych (suwerenność, trójpodział władzy, polityczny pluralizm, funkcjonowanie państwa prawa, kontrola organów państwowych). Jedną z zasad, na których miała opierać się Policja, była apolityczność, w przeciwieństwie do upolitycznienia i upartyjnienia Milicji. Według Andrzeja Misiuka: „W nowej sytuacji społeczno-politycznej społeczeństwo polskie oczekiwało policji opiekuńczej i humanitarnej, dlatego też w ustawie o Policji z 1990 roku został wyeksponowany

¹ B. Hołyst, *Policja na świecie*, Warszawa 2011, s. 904.

obowiązek respektowania przez policjantów godności obywateli oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka”².

Andrew Heywood wskazał trzy orientacje dotyczące roli policji w społeczeństwie³. Pierwsza, liberalna, zakłada, że jest to służba neutralna, dbająca o zachowanie bezpieczeństwa poprzez ochronę praw i wolności jednostek. Legitymacja policji opiera się na porozumieniu oraz przekonaniu, że działa ona na korzyść stabilności społeczeństwa. Druga orientacja, konserwatywna, kładzie nacisk na utrzymywanie i kontrolowanie przez policję władzy państwowej. To organ represji karnej oraz jeden z mechanizmów politycznej kontroli. Natomiast trzecia, radykalna, postrzega policję jako instrument ucisku, skupiony na interesie państwa i wybranych jednostek (elit), a nie społeczeństwa. W państwach demokratycznych policja nie jest postrzegana wyłącznie jako „zbrojne ramię rządu”, ale także jako strażnik wolności i praw obywateli⁴. Innymi słowami, demokratyczna policja to taka, w której polityczni przywódcy potrafią skutecznie wykorzystywać formację do utrzymania praworządności, a jednocześnie policja postępuje zgodnie z prawem i normami (odpowiada na skargi obywateli, stosuje minimalny poziom przymusu i szanuje prawa człowieka oraz pojęcia sprawiedliwości i równości)⁵.

W Polsce Policja jest drugą co do wielkości służbą mundurową – według stanu na 31 grudnia 2019 roku liczy 98 820 funkcjonariuszy⁶. Do jej obowiązków, zgodnie z ustawą o Policji, należą przede wszystkim: ochrona życia, zdrowia i mienia, zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, działania profilaktyczne i prewencyjne, a także wykrywanie oraz ściganie sprawców przestępstw i wykroczeń⁷. Postrzegając wymienione wyżej powinności w szerszej perspektywie, można uznać tę służbę za aparat realizacji polityki państwa w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Pozycja Policji i stosunek

² A. Misiuk, *Historia policji w Polsce od X wieku do współczesności*, Warszawa 2008, s. 187.

³ A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2006, s. 482.

⁴ A. van Sluis, E. Devroe, *Checks and Balances in Democratic Control of Public Police. A Case Study of the Dutch National Police After the Reform, Police Practice and Research*, 2020, 21(6), s. 671.

⁵ M.D. Bonner, *What Democratic Policing Is ... And Is Not, Policing and Society*, 2020, 30(9), s. 1045.

⁶ *Liczba policjantów w polskiej Policji – fakty*, <https://www.policja.pl/pol/aktualnosci/183752,Liczba-policjantow-w-polskiej-Policji-fakty.html>, dostęp: 8.02.2021 r.

⁷ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 1990 r., nr 30, poz. 179 z późn. zm.). W art. 1 tego aktu wyszczególniono zadania służby.

do niej są uwarunkowane wieloma czynnikami, wymagającymi gruntownego poznania.

W 2010 roku Renata Rojtek przeprowadziła badania wśród osób związanych z systemem bezpieczeństwa (pracownicy ochrony, policjanci, strażnicy miejscy, strażacy) na temat postrzegania przez nich stanu bezpieczeństwa publicznego w Polsce⁸. Przez 89,6% ankietowanych stwierdzenie „Widoczne jest upolitycznienie wśród osób zajmujących najwyższe stanowiska w służbach mundurowych” zostało zaznaczone jako prawdziwe. Można zatem zauważyć, że problem ten jest dla pewnej grupy widoczny i odbierany w negatywnych kategoriach.

Stan badań

Na temat Policji⁹ powstało wiele opracowań naukowych poruszających drobiazgowe zagadnienia: historii formacji¹⁰, pragmatyki służbowej¹¹, konkretnych służb, oddziałów i pododdziałów¹², jej roli w systemie bezpieczeństwa

⁸ R. Rojtek, *Bezpieczeństwo publiczne w Polsce – wnioski z badań*, Warszawa 2010, s. 46.

⁹ Zob.: B. Hołyst, *Policja na świecie*, Warszawa 2013; A. Misiuk, A. Letkiewicz, M. Sołkowski, *Policje Unii Europejskiej*, Warszawa 2011; A. Szymaniak, W. Ciepiela (red.), *Policja w Polsce: stan obecny i perspektywy* (praca zbiorowa, dwa tomy), Poznań 2007.

¹⁰ Zob.: P. Majer, M. Seroka (red.), *225 lat policji w Polsce: Geneza i ewolucja policji*, Olsztyn 2017; P. Majer, M. Seroka (red.), *225 lat policji w Polsce: Policja współczesna*, Olsztyn 2017; P. Majer, *Milicja Obywatelska 1944–1957: geneza, organizacja, działalność, miejsce w aparacie władzy*, Olsztyn 2004; P. Majer, *Milicja Obywatelska w systemie organów władzy PRL (zarys problematyki i źródła)*, Toruń 2003; A. Misiuk, *Instytucje policyjne w Polsce: zarys dziejów od X wieku do współczesności*, Szczytno 2006; R. Łaszewski, B. Sprengel, *Od Straży Obywatelskich do Policji. Służby porządkowe na ziemiach polskich w XX wieku*, Włocławek 2007.

¹¹ Zob.: P. Bogdalski, *Bezpieczeństwo kadrowe Policji na przykładzie przesłanek doboru do służby*, Szczytno 2015; D. Hryszkiewicz, J. Kubiak, *Kobiety w Policji. Teoria i praktyka*, Szczytno 2016; M. Wieczorek, *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruń 2017; A. Letkiewicz, T. Szankin, *Organizacja i zarządzanie: kompetencje menedżerskie w policji*, Szczytno 2013; W. Maciejko, P. Szustakiewicz (red.), *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, Warszawa 2015.

¹² Zob.: R. Socha, A. Letkiewicz, P. Guła, *Policyjne oddziały i pododdziały zwarte w Polsce: historia i teraźniejszość*, Szczytno 2010; K. Jałoszyński, M. Stępiński, M. Olechnowicz, *Policyjne siły kontrterrorystyczne w Polsce: organizacja, zadania, uzbrojenie i wyposażenie*, Warszawa 2019; Z. Lasocik, *Dzielnicy w nowoczesnej formacji policyjnej*, Warszawa 2011.

państwa¹³, socjologicznych aspektów służby¹⁴ oraz wizerunku wśród społeczeństwa¹⁵.

Z kolei kwestia apolityczności (także neutralności politycznej) w literaturze nauk o bezpieczeństwie, politologicznej, administracyjnej oraz prawnej odnośzona jest przede wszystkim do Sił Zbrojnych¹⁶, służby cywilnej¹⁷ i organów wymiaru sprawiedliwości¹⁸. W aspekcie teoretycznym apolityczność jest omawiana wraz z zagadnieniem polityzacji, czyli przyznawania charakteru politycznego określonym poczynaniom, wypowiedziom czy zachowaniom¹⁹.

Zagadnienie apolityczności polskiej Policji w kontekście wybranego okresu politycznego doczekało się dotychczas jedynie dwóch opracowań. Są to publikacje Moniki Gmurek²⁰ – autorka przeanalizowała w nich apolityczność

¹³ Zob.: A. Letkiewicz, P. Majer, *Polska policja w systemie organów państwa: ewolucja i implikacje na przyszłość*, Dąbrowa Górnicza 2020; M. Lisiński, E. Bodzek, *Modele formułowania strategii policji jako jednostki administracji rządowej w Polsce*, Dąbrowa Górnicza 2020; A. Dana, *Policja w systemie administracji publicznej: prawne formy, metody i środki działania*, Siedlce 2017.

¹⁴ Zob.: E. Moczek, *Policja. Socjologiczne studium funkcjonowania instytucji*, Rzeszów 2013; J. Maciejewski, K. Dojwa, *Uczestnictwo kobiet w Siłach Zbrojnych, Straży Granicznej i Policji: (analiza socjologiczna)*, Wrocław 2012.

¹⁵ Zob.: S. Gawroński, *Media relations służb mundurowych w Polsce: analiza wybranych formacji*, Kraków 2011; K. Dojwa, M. Bodziany, *Public relations instytucji bezpieczeństwa*, Wrocław 2013.

¹⁶ Zob.: J. Zalewski, *Apolityczność sił zbrojnych Drugiej i Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej: teoria i praktyka*, Warszawa 2009; J. Zalewski, *Zasada politycznej neutralności – kategoria politologiczna i jej zastosowanie do wojska, jako części aparatu państwowego*, „Przegląd Służby Cywilnej” 2014, czerwiec; T. Sokołowski, *Apolityczność i apartyjność. Podstawy prawne udziału żołnierzy w życiu publicznym*, Toruń 1996, za: K.A. Wojtaszczyk, *Problem apolityczności wojska* (maszynopis).

¹⁷ Zob.: A. Śledzińska-Simon, *Zasada neutralności politycznej. Obowiązek zachowania neutralności czy ochrona naturalnego wizerunku korpusu służby cywilnej?*, „Przegląd Służby Cywilnej” 2014, czerwiec; J. Stelina, *Słów kilka o apolityczności w służbie cywilnej*, „Przegląd Służby Cywilnej” 2014, czerwiec.

¹⁸ Zob.: G. Skąpska, G. Bryda, *Apolityczność czy sprawiedliwość proceduralna? Zaufanie do sądowego wymiaru sprawiedliwości na tle innych instytucji publicznych w Polsce*, „Studia Socjologiczne” 2013, 1(208).

¹⁹ B.G. Peters and J. Pierre (red.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, London 2004, za: P. Öhberg, P. Munk Christiansen, B. Niklasson, *Administrative Politicization or Contestability? How Political Advisers Affect Neutral Competence in Policy Processes*, https://www.researchgate.net/publication/298899367_Administrative_politicization_or_contestability_How_political_advisers_affect_neutral_competence_in_policy_processes, dostęp: 25.03.2021 r.

²⁰ M. Gmurek, *Loch udawanej niewiedzy. Polityczność policji, CBA i prokuratury*, Warszawa 2016; M. Gmurek, *Polityczność „apolityczności”. Policja, CBA i prokuratura w „IV RP”*, Warszawa 2017.

wybranych organów z lat 2005–2007, czyli pierwszych rządów Prawa i Sprawiedliwości. Odnosząc się do Policji, omówiła takie zagadnienia, jak: niejawna kontrola operacyjna, pragmatyka służbowa, „blue taxi”²¹, „afera wieśmakowa”²². Monika Gmurek ograniczyła badania do krótkiego okresu, zaledwie dwuletniego. Nie skupiła się także wyłącznie na Policji (także na Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, prokuraturze), co zawężyło obszar rozważań głównie do przedstawienia konkretnych przypadków, na podstawie których zarzucano formacji brak apolityczności. Ponadto w jej pracach brakuje dokładnej analizy mechanizmów, które ograniczają apolityczność w przypadku Policji.

Wśród innych autorów publikujących *stricte* na temat apolityczności polskiej Policji należy wymienić: Bolesława Sprengla²³, Roberta Litwińskiego²⁴, Piotra Majera²⁵ (perspektywa historyczna); Pawła Semmlera²⁶ (apolityczność jako czynnik kształtujący autorytet służby); Aleksandrę Nowak²⁷, Michała Kruka²⁸, Janusza Gierszewskiego²⁹, Michała Otrębskiego³⁰ (głównie aspekty prawne), Edwarda Wiszowatego³¹ (etyczny wymiar apolityczności) oraz Toma-

²¹ Termin „blue taxi” oznacza wykorzystywanie policyjnych samochodów do celów innych niż służbowe. W tym kontekście Monika Gmurek opisała wypadek, w wyniku którego zmarło dwoje policjantów. Przełożony oddelegował ich do odwiezienia polityka, swojego znajomego, a w trakcie powrotu na służbę doszło do tragedii.

²² „Afera wieśmakowa” dotyczyła dowożenia przez policjantów hamburgerów dla podróżującej pociągiem wiceminister pracy.

²³ B. Sprengel, *Policja Państwowa a organy władzy publicznej w polityce ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce w latach 1918–1939*, Toruń 2011.

²⁴ R. Litwiński, *Apolityczność policji w II RP. Założenia i realizacja*, [w:] W. Kozyra (red.), *Państwo – władza – społeczeństwo w dwudziestym wieku*, Lublin 2004 oraz R. Litwiński, *Korpus Policji w II Rzeczypospolitej. Służba i życie prywatne*, Lublin 2010.

²⁵ P. Majer, *Realizacja zasad swobody zrzeszania się i apolityczności w działalności polskich służb policyjnych w latach 1918–2002*, [w:] J. Przygodzki, M.J. Ptak, *Spółeczeństwo a władza. Ustrój, prawo, idee*, Wrocław 2010.

²⁶ P. Semmler, *Apolityczność jako element kształtujący autorytet Policji. Analiza na przykładzie rozwiązań polskich, czeskich, słowackich i węgierskich*, [w:] M. Hermanowski, S. Wermiuk, *Autorytet w Policji*, Poznań 2013.

²⁷ A. Nowak, *Apolityczność Policji*, [w:] S. Pikulski (red.), *Ochrona człowieka w świetle praw Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z II Międzynarodowej Konferencji Naukowej*, Olsztyn 2002.

²⁸ M. Kruk, *Prawne aspekty apolityczności Policji*, „Studia nad Bezpieczeństwem” 2018, 3.

²⁹ J. Gierszewski, *Polityka zarządzania zasobami ludzkimi i jej wpływ na funkcjonowanie policji*, [w:] P. Majer, M. Seroka (red.), *225 lat policji w Polsce. Policja współczesna*, Olsztyn 2017.

³⁰ M. Otrębski, *Apolityczność policji. Nakaz prawny czy zobowiązanie moralne władzy państwowej?*, [w:] J. Konieczny (red.), *Moralne problemy bezpieczeństwa*, Kraków 2008.

³¹ E. Wiszowaty, *Etyka policji: między prawem, moralnością i skutecznością*, Warszawa 2014.

sza Kołodzieja (aspekty socjologiczne)³². Opracowania te mają jednak charakter wyłącznie przyczynkowy, koncentrujący się na określonych obszarach, bez uwzględnienia wielowymiarowości zagadnienia apolityczności Policji.

Cel i przedmiot badań

Celem badań przeprowadzanych w ramach publikacji *Bliskość ulic Puławskiej i Batorego. Apolityczność polskiej Policji w latach 2007–2015* było określenie teoretycznych założeń apolityczności Policji oraz – w oparciu o analizę funkcjonowania Policji w latach 2007–2015 – wskazanie mechanizmów i czynników politycznego oddziaływania na Policję w ramach systemu demokratycznego. Główną przyczyną podjęcia tej tematyki było rosnące w naukach społecznych zainteresowanie warunkami i specyfiką funkcjonowania instytucji państwowych w kontekście ich relacji z władzą polityczną. W tym przypadku przedmiotem badań była apolityczność polskiej Policji.

Na gruncie teoretycznym skupiono się na szerokim i interdyscyplinarnym omówieniu problematyki apolityczności Policji. Wychodząc od analizy ogólnych kategorii teoretycznych dotyczących apolityczności, apartyjności czy neutralności politycznej, wyodrębniono cztery konteksty, w których można analizować poruszane zagadnienie³³. Wykorzystano przy tym koncepcję Jerzego Zalewskiego rozpatrującą apolityczność polskich Sił Zbrojnych na czterech płaszczyznach: historycznej, politologicznej, socjologicznej i prawnej³⁴. Odniesiono je do policyjnej problematyki, koncentrując się na czterech polach badawczych, na których można analizować zagadnienie kategorii apolityczności Policji: historycznym (w jego ramach przywołano sposób powoływania kadr oraz wcześniejszą działalność), formalnoprawnym (niezbędnym do analizy zależności budżetowych, kadrowych, nadzoru nad służbą), funkcjonalnym (za pomocą którego zbadano politykę finansową i personalną, relacje między podmiotami, a także przebieg wybranych wydarzeń) oraz etycznym (rozpatrywanie oficjalnych stosunków służbowych).

³² T. Kołodziej, *Police in the national state – an apolitical and independent institution?*, „Przegląd Narodowościowy” 2020, 10.

³³ Niniejsze ujęcia zostały w pewnej części zaprezentowane w artykule: K. Amrozy, *Ujęcia apolityczności Policji*, „Ogrody Nauk i Sztuk” 2017, 7, s. 111–116.

³⁴ J. Zalewski, *Apolityczność sił zbrojnych...*, dz. cyt.

Wśród autorów poruszających tę tematykę nie ma zgody co do tego, czym dokładnie jest apolityczność, zwłaszcza na poziomie organów związanych z bezpieczeństwem państwa, co jednocześnie wpływa na brak kompleksowego spojrzenia na zagadnienie oraz na utrwalanie błędnych przekonań. Następnie wskazane zostaną mechanizmy i czynniki, które ograniczają apolityczność polskiej Policji. Istotne są tutaj zarówno kwestie finansowania służby, prowadzenia polityki kadrowej, jak i sposób kształtowania stosunków między przedstawicielami władzy a kierownictwem służby oraz przedstawianie i ocena formacji. Uwzględniono przy tym sposób funkcjonowania Policji w ramach państwowych struktur, ograniczenia i możliwości działania oraz metody i środki, którymi może wyznaczać swoją pozycję.

Rozważania na temat kategorii apolityczności polskiej Policji umiejscowiono w okresie sprawowania władzy przez Platformę Obywatelską w koalicji z Polskim Stronnictwem Ludowym, czyli w latach 2007–2015 (szósta kadencja: od 5 listopada 2007 roku do 7 listopada 2011 roku, siódma kadencja: od 8 listopada 2011 roku do 11 listopada 2015 roku), które następnie zostały podzielone według okresów sprawowania urzędów przez określonych ministrów spraw wewnętrznych i administracji (po reformie z 2011 roku – ministrów spraw wewnętrznych) oraz komendantów głównych Policji. Świadomie zdecydowano się na wybór analizy monograficznej, polegającej na systematycznym badaniu instytucji przy uwzględnieniu relacji pomiędzy zmiennymi niezależnymi a zmienną zależną oraz występujących prawidłowości i specyficznych cech³⁵. Pozwala to na wieloaspektowe i kompleksowe rozpatrywanie danej instytucji. Takie podejście jest oczywiście obarczone pewnymi ograniczeniami, celem przeprowadzonych badań nie była jednak analiza porównawcza, tylko możliwie dokładne i szczegółowe wskazanie mechanizmów w ramach ośmioletniego okresu rządów Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego (monolit czasowy i koalicyjny). Twierdzenia zawarte w niniejszej publikacji nie mogą stanowić szerszych uogólnień odnoszących się do polskiej Policji, ale wskazane mechanizmy i czynniki – już tak. Wybrano ten okres również ze względu na to, że nie został on do tej pory dokładnie przeanalizowany pod kątem apolityczności Policji.

³⁵ J. Sztumski, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice 2005, s. 120.

Główne problemy badawcze

Główne problemy badawcze określono za pomocą uzupełniających się pytań:

P1: W jakich aspektach można analizować kategorię apolityczności Policji?

P2: Jakie czynniki i mechanizmy oddziałują na realizację apolityczności przez tę formację?

Główne hipotezy badawcze

W ramach tak postawionych problemów badawczych wysunięto następujące hipotezy:

H1: Zagadnienie apolityczności Policji może być analizowane przez pryzmat czterech łączących się ze sobą aspektów: historycznego, formalnoprawnego, funkcjonalnego i etycznego. Wynikają one między innymi z następujących elementów: kultury politycznej, kultury organizacyjnej służby, dziejowych doświadczeń, medialnych wydarzeń oraz gry politycznej.

H2: Mechanizmami i czynnikami, które oddziałują na apolityczność Policji, są: kwestie budżetowe oraz związane z polityką kadrową; sposób przedstawiania przez rząd, partie polityczne oraz parlamentarzystów policyjnej służby w oficjalnych dokumentach; stosunek ministrów właściwych do spraw wewnętrznych do policyjnej służby; sposób przedstawiania i ocena przez polityków i funkcjonariuszy bieżących wydarzeń związanych z bezpieczeństwem, zwłaszcza tych o charakterze medialnym (odnoszących się do kształtowania polityki bezpieczeństwa państwa).

Problemy i hipotezy szczegółowe

Aby móc zweryfikować hipotezy główne, sformułowano odpowiednie problemy szczegółowe (PS) i powiązane z nimi hipotezy szczegółowe (HS):

PS1: Za pomocą jakich czynników i mechanizmów przedstawiciele władzy wykonawczej mogli oddziaływać na Policję w latach 2007–2015?

HS1: Do głównych czynników, za pomocą których politycy mogą oddziaływać na Policję, należą te o charakterze finansowym: zwiększanie lub zmniejszanie środków na modernizację, podwyżki płac lub ich brak, zmiany w przepisach dotyczących wynagrodzeń za okres przebywania na zwolnieniu lekarskim, zmiany w przepisach emerytalnych (podnoszenie lub zmniejszanie wieku emerytalnego dla służb mun-

durowych) oraz te związane z polityką kadrową: zatrudnianie, reorganizacje wynikające ze zmiany ekipy rządzącej lub ministerialnej, powoływanie komendantów Policji oraz nominacje generalskie.

PS2: Czy i w jaki sposób partie przedstawiają w programach politycznych założenia odnośnie do Policji (jej zadań, potrzebnych reform, zagrożeń, ocen względem bieżącej polityki)?

HS2: Przedstawianie założeń odnośnie do Policji nie zależy od tego, czy dana partia jest w koalicji, czy w opozycji. Nie wszystkie partie poruszają w dokumentach programowych zagadnienia związane z tą formacją. Kwestie, do których najczęściej odnoszą się partie, to propozycje reform oraz oceny bieżącej polityki w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

PS3: Jak przedstawiane były zagadnienia Policji w *exposé* prezesów Rady Ministrów?

HS3: Kwestie policyjne związane były z omawianiem tematów z zakresu bezpieczeństwa, jednak w większym stopniu *exposé* odnosiły się do militarnych aspektów bezpieczeństwa.

PS4: Jak przedstawiana była apolityczność Policji na poziomie władzy ustawodawczej (sejmowe komisje, interpelacje poselskie)?

HS4: Apolityczność Policji była przedstawiana głównie w kontekście policyjnych interwencji, jak również ministerialnego nadzoru nad służbą, zmian kadrowych, finansowania formacji.

PS5: W jakich aspektach przejawiał się stosunek ministrów właściwych do spraw wewnętrznych do służby policyjnej?

HS5: Stosunek ministrów właściwych do spraw wewnętrznych do służby policyjnej przejawiał się w sposobie powoływania i odwoływania komendantów głównych, zbieżności priorytetów ministrów i komendantów oraz bezpośredniej współpracy między komendantem głównym a ministrem.

PS6: Jak w przedstawianiu i ocenie działań Policji wykorzystywana była kwestia apolityczności lub jej braku?

HS6: W przedstawianiu i ocenie działań Policji kwestia apolityczności lub jej braku była podnoszona przez przedstawicieli władzy wykonawczej, polityków i samą Policję i używana jako narzędzie krytyki lub obrony służby oraz nadzorującego ją ministra i rządu.

Struktura pracy

W książce przyjęto strukturę problemową. Składa się ona ze wstępu, pięciu rozdziałów oraz zakończenia. Tytuł odnosi się do dwóch warszawskich ulic – Puławskiej 148/150, czyli siedziby Komendy Głównej Policji, oraz Stefana Batorego 5, na której znajduje się Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Te budynki dzieli stosunkowo niewielka odległość.

W pierwszym rozdziale omówiono teoretyczne aspekty apolityczności, neutralności politycznej oraz apartyjności. Przedstawiono, w jaki sposób te pojęcia są interpretowane w literaturze przedmiotu oraz na gruncie przepisów prawnych. Następnie wskazano, jakie zapisy dotyczące apolityczności znalazły się w przepisach prawnych innych służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Główne zagadnienie (apolityczność Policji) zostało omówione w czterech powiązanych ze sobą kontekstach: historycznym, formalnoprawnym, funkcjonalnym oraz etycznym. Pozwoliło to na szerokie przedstawienie zjawiska apolityczności.

Drugi rozdział dotyczy dwóch głównych mechanizmów i czynników sprzyjających upolitycznieniu Policji – finansowania oraz polityki personalnej. W rozdziale dokonana została analiza wydatków budżetowych, programów modernizacyjnych, wypłat oraz świadczeń (w tym: wynagrodzeń, zasiłków chorobowych, emerytur), a także danych o zatrudnieniach, reorganizacjach związanych ze zmianami ekip rządzących lub ministerialnych, powoływaniu komendantów Policji i nominacjach generalskich.

Analiza programów politycznych partii rządzących i opozycyjnych, *exposé* prezesów Rady Ministrów, stenogramów z posiedzeń Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych/Komisji Spraw Wewnętrznych oraz interpelacji poselskich w odniesieniu do zagadnień Policji stanowi treść kolejnego rozdziału książki. Wskazano, jak partie polityczne, zarówno rządzące, jak i opozycyjne, oceniają Policję i jakie działania reformujące w szerokim aspekcie powinny zostać podjęte. Ponadto w odniesieniu do analizy *exposé* zwrócono uwagę, jak rząd postrzega Policję, jej rolę i zadania. Dokonano również analizy tego, jak przedstawiciele władzy ustawodawczej oceniają tę formację oraz jakie mają zastrzeżenia do jej pracy i funkcjonowania.

Z kolei w czwartym rozdziale skupiono się na stosunku przedstawicieli władzy wykonawczej (ministrów właściwych do spraw wewnętrznych) do Policji (reprezentowanej przez komendantów głównych). Omówiono problematykę ministerialnego nadzoru nad służbą, zmiany dokonane wśród komendan-

tów wojewódzkich po mianowaniu komendantów głównych oraz porównano „Priorytety Komendantów Głównych Policji” z ministerialnymi planami w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego.

Ostatni rozdział stanowi analizę *case study*. Dotyczy oceny działań Policji podczas przebiegu Narodowego Święta Niepodległości 11 listopada w latach 2011–2015 dokonanej przez prezydenta, polityków koalicji rządzącej, opozycję, organizatorów Marszu Niepodległości oraz samą Policję, jak również inne podmioty. Kwestia została ujęta problemowo – w poszczególnych podrozdziałach przedstawiane są reakcje kolejnych podmiotów na Marsze Niepodległości i inne wydarzenia związane z obchodami Narodowego Święta Niepodległości w latach 2011–2015.

Metody badawcze

W celu weryfikacji hipotez oraz problemów omówionych w książce wybrano przede wszystkim jakościowe metody badawcze, charakterystyczne dla podejścia monograficznego. Jak zauważył bowiem Dariusz Jemielniak, „pomimo pozornego ograniczenia, jakim jest brak możliwości łatwej generalizacji wyników i porównywania ich z wynikami innych badań, techniki i metody jakościowe przynoszą głębsze, faktyczne jakościowo odmienne rezultaty”³⁶. Według Johna W. Creswella główna zasada badań jakościowych to celowy dobór materiału, pozwalający na jak najlepsze zrozumienie problemu³⁷.

Głównymi metodami, które zostały użyte w pracy, są: analiza instytucjonalno-prawna, studium przypadku, jak również jakościowa analiza treści i analiza danych zastanych.

W analizie instytucjonalno-prawnej należy skoncentrować się na „obserwacji i opisie zjawiskowej strony instytucji (łącznie z historią), bądź analizie wartości (ocen i norm ją określających), czyli istotnych składników kultury”³⁸. Interpretacja ocen, norm, elementów czy wytworów danej instytucji umożliwia jej lepsze poznanie. Instytucją badaną jest Policja, analizowane są również podstawy prawne jej działania oraz dokumenty (w tym programy partii poli-

³⁶ D. Jemielniak (red.), *Badania jakościowe. Metody i narzędzia*, t. 2, Warszawa 2012, s. XIII.

³⁷ J.W. Creswell, *Projektowanie badań naukowych. Metody jakościowe, ilościowe i mieszane*, Kraków 2013, s. 194.

³⁸ J. Kowalik, W. Szostak, *Metodologiczne problemy nauk o polityce dla studentów nauk politycznych*, Kielce 2007, s. 122.

tycznych, *exposé*, biuletyny posiedzeń KSW, interpelacje poselskie) odnoszące się do jej działania i funkcjonowania. Ta metoda została wykorzystana do wskazania – na bazie między innymi ustawy o Policji, ustaw budżetowych, rozporządzeń oraz stosownych zarządzeń – powiązań oraz uwarunkowań zachodzących między podmiotami o charakterze politycznym (ministra właściwego do spraw wewnętrznych, premiera, prezydenta) a przedstawicielami Policji. W tym przypadku rozważania nie polegały wyłącznie na przedstawieniu historii formacji czy przepisów określających jej działania, ale przede wszystkim na uwzględnieniu szerszego kontekstu jej funkcjonowania, a zatem odpowiedzi na pytanie, dlaczego wprowadzono określone zapisy prawne i czym może skutkować ich stosowanie zarówno na poziomie funkcjonalnym, jak i wykonawczym.

Metoda studium przypadku (*case study*) została wykorzystana przede wszystkim w ostatnim rozdziale publikacji do wielostronnego przedstawienia przyczyn, skutków oraz reakcji na działania Policji podczas obchodów Narodowego Święta Niepodległości. Ma ona na celu ograniczenie przedmiotu badania do konkretnego przypadku, a zatem do analizy wybranej jednostki w określonym kontekście. Użycie metody jest uzasadnione, jeśli badacz dąży do „zrozumienia przypadku, który istnieje w rzeczywistości, i zakłada, że takie rozumienie będzie wymagało uwzględnienia uwarunkowań kontekstu, w jakim ów przypadek jest osadzony”³⁹.

Zastosowaną metodą badawczą była również jakościowa analiza treści (*content analysis*), w której dąży się do dokonania obiektywnego opisu (jawnej) treści podanych informacji, obejmującego swoim zasięgiem także formę przekazu. Takie podejście służy uporządkowaniu wiedzy na dany temat, a poprzez to opisaniu dotychczasowego stanu badań oraz wykazaniu mocnych i słabych punktów wśród zawartych tam treści. Jak wskazuje David Silverman, zastosowanie jakościowej analizy treści pozwala na „zrozumienie kategorii, jakimi posługują się uczestnicy życia społecznego i dowiedzenie się, jak są (...) używane w konkretnych działaniach”⁴⁰. Metodę ograniczono przez użycie klucza kategoryzacyjnego, odnoszącego się do teoretycznych obszarów wyodrębnionych w ramach analizy kategorii.

³⁹ R.K. Yin, *Studium przypadku w badaniach naukowych. Projektowanie i metody*, Kraków 2015, s. 48.

⁴⁰ D. Silverman, *Interpretacja danych jakościowych. Metody analizy rozmowy, tekstu i interakcji*, Warszawa 2008, s. 150.

Źródła oraz literatura

W wymiarze teoretycznym materiały badane na potrzeby niniejszej książki wykraczały poza wyznaczone ramy czasowe i odnosiły się również do publikacji sprzed 2007 roku oraz po 2015 roku, co miało na celu uwzględnienie jak najszerszego kontekstu omawianego zjawiska.

Wśród źródeł wykorzystanych w niniejszej pracy wyodrębniono te o charakterze prawnym – ustawy (w tym ustawy budżetowe, ustawa o Policji, ustawa o partiach politycznych), rozporządzenia, zarządzenia – dotyczące spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa wewnętrznego, związane z policyjnymi zadaniami, ministerialnym nadzorem. Przeanalizowano również wyroki Trybunału Konstytucyjnego w materii apolityczności. Stanowiły one punkt wyjścia do dalszych rozważań zarówno na gruncie teoretycznym, jak i praktycznym. Wykorzystano także opublikowane komentarze do ustaw.

Wypowiedzi polityków, policjantów, ich biografie oraz autobiografie, przeprowadzane z nimi dziennikarskie wywiady mogą stanowić interesujący komentarz do wydarzeń rozgrywających się na scenie politycznej. Głównymi problemami w zastosowaniu takich materiałów są ich subiektywizm oraz ryzyko ukrywania lub pomijania niewygodnych faktów czy też przedstawiania ich w innym (czasami lepszym) świetle. Poza tym ze względu na ograniczenia wynikające z pełnienia danej funkcji nie wszystkie informacje mogą zostać ujawnione. Dlatego posługujący się nimi badacz musi zachować ostrożność przy formułowaniu wniosków wyłącznie na ich podstawie.

Niezbędne było przeprowadzenie analizy czasopism policyjnych, takich jak: „Policja 997”, „Gazeta Policyjna”, „Związkowy Przegląd Policyjny”, „Dylematy Policyjne”, „Przegląd Policyjny” i „Policja. Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji”. Taki dobór został podyktowany omawianą tematyką, bowiem publikujący w nich autorzy na bieżąco komentowali rozgrywające się wydarzenia oraz zmiany na stanowiskach. Ponadto to samo zdarzenie może zostać przedstawione w zupełnie różny sposób, co umożliwiło uwzględnienie jego rozmaitych aspektów. Inaczej odejście komendanta głównego, zmiany w policyjnych emeryturach czy też programy modernizacyjne skomentują autorzy artykułów w czasopiśmie „Policja 997”, a inaczej działacze skupieni wokół „Związkowego Przeglądu Policyjnego”. Dokonano także kwerendy anglojęzycznych czasopism, takich jak: „The Police Journal: Theory, Practice and Principles”, „Policing and Society” i „Police Practice and Research”.

W rozdziale dotyczącym finansowania przeanalizowano rządowy „Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu” (zapoczątkowany w 2007 roku) oraz „Program Modernizacji i Standaryzacji Komend i Komisariatów na lata 2013–2015”. Aby porównać ministerialne założenia w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, zestawiono je z „Priorytetami Komendantów Głównych Policji” na lata 2007–2009, 2010–2012 i 2013–2015.

Programy rządzących we wskazanym przedziale czasowym partii politycznych – Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego – oraz opozycji – Prawa i Sprawiedliwości, Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Kukiz15⁴¹ – pozwoliły na stwierdzenie, jak dane ugrupowania odnoszą się do roli Policji, wykonywania przez nią obowiązków, proponowanych reform. W przypadku partii rządzących można także ocenić stopień realizacji przyjętych przez nie założeń. Zestawiono to z trzema *exposé* wygłoszonymi przez prezesów Rady Ministrów.

Analizie poddano także stenogramy z posiedzeń Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych/Komisji Spraw Wewnętrznych oraz treści zawarte w interpelacjach poselskich i odpowiedziach na nie. Skupiono się na tych materiałach, w których komentowano działanie Policji oraz zarządzanie tą służbą.

Wybór powyższych źródeł został podyktowany koniecznością spojrzenia na problematykę apolityczności Policji w sposób kompleksowy i interdyscyplinarny. Stąd znajdują się wśród nich zarówno źródła prawne, artykuły prasowe, jak i wypowiedzi polityków zajmujących się tematyką policyjną oraz samych policjantów ze wszystkich szczebli. Odmienność postrzegania różnych kwestii (budżetu, zmian kadrowych) zależy w dużej mierze od zajmowanego stanowiska lub stosunku do służby – będzie to także dotyczyło uzasadnienia dla zastosowania danego rozwiązania. Zebrane dane pozwoliły na przedstawienie spójnego i przejrzystego obrazu apolityczności.

* * *

Intencją niniejszej publikacji jest przedstawienie zarówno perspektywy teoretyczno-poznawczej, jak i wymiaru pragmatycznego. Trudnością przy opracowywaniu tematu był z pewnością brak możliwości dostępu do nieoficjalnych informacji czy do zakulisowych motywacji podejmowanych decyzji. Korzy-

⁴¹ W 2015 roku Kukiz15 zostało powołane jako komitet wyborców, rejestracja partii politycznej nastąpiła w 2020 roku.

stano wyłącznie z dostępnych źródeł, co w przypadku wystąpienia nowych okoliczności mogłoby wpłynąć na inny odbiór zastanych faktów. Dotarcie do nienagłośnionych nieprawidłowości na obszarze całego państwa wydaje się nierealne. Pewne wydarzenia mogą być odbierane w subiektywny sposób.

Praca, choć w jej ramach dążono do uzupełnienia braków teoretycznych, poszerzenia badanego zagadnienia oraz wskazania odpowiednich czynników i mechanizmów, nie wyczerpuje całości zagadnienia. W przyszłości może stanowić przyczynek do dalszych badań nad tym jakże aktualnym tematem lub do prowadzenia prac porównawczych, choćby w kontekście innych ugrupowań politycznych, innego okresu (na przykład dwóch kadencji Prawa i Sprawiedliwości). Interesująca byłaby także ocena apolityczności innych służb. Warto byłoby także przyrzeć się rozwiązaniom przyjętym w innych państwach demokratycznych, by na tej podstawie wyznaczyć rekomendacje dla Policji. Oczywiście każda z tych analiz wymagałaby uwzględnienia specyficznych warunków zewnętrznych i wewnętrznych oraz różnic systemowych.

* * *

W tym miejscu chciałabym złożyć serdeczne podziękowania wszystkim osobom, które wspierały mnie w trakcie tworzenia tej książki. Jestem wdzięczna za pomoc, cenne rady i życzliwość, okazane mi przez pracowników i pracowniczki Wydziału Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Dziękuję także mojej rodzinie i przyjaciołom – za bycie oparciem na każdym etapie prac nad publikacją.

Książkę dedykuję pamięci Profesora Bolesława Sprengla, z którym toczyłam liczne i inspirujące dyskusje dotyczące polskiej Policji.

Rozdział 1

POJĘCIE APOLITYCZNOŚCI ORAZ KONTEKSTY APOLITYCZNOŚCI POLICJI

Termin „apolityczność” wymaga szerszego omówienia, można bowiem zaobserwować, że pojęcie to jest stosowane w różnych znaczeniach i kontekstach, zwłaszcza jeżeli zestawia się je z zagadnieniami „neutralności politycznej” oraz „apartyjności”. Są one niekiedy stosowane jako synonimy. Jak zauważa Eugeniusz Młyniec: „Apolityczność często błędnie utożsamia się z bezpartyjnością (...). Ten powszechny błąd przenosi się na twierdzenie, że możliwe jest istnienie apolitycznego sądownictwa, prokuratury, wojska, policji czy administracji państwowej, a także związków zawodowych czy związków młodzieżowych. Podmioty te zaś mają niewątpliwie charakter polityczny głównie ze względu na zadania wykonywane w państwie. W przypadku apolityczności niektórych instytucji chodzi o odcięcie ich od bieżącej walki politycznej w związku z pełnionymi przez nie funkcjami ogólnospołecznymi”¹. Osoby wypowiadające się na temat związków pewnych podmiotów ze światem polityki z reguły skupiają się na wybranym elemencie – prawnym, etycznym lub politologicznym. Niekiedy powoduje to zamieszanie wynikające z łączenia tych odmiennych od siebie ujęć. Stąd ważne wydaje się wypracowanie na gruncie teoretycznym wyraźnego znaczenia terminu „apolityczność”, zwłaszcza „apolityczność Policji” (czy też innych służb), spełniającego kryteria naukowe. Marcin Miłkowski

¹ E. Młyniec, *Apolityczność*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, Wrocław 2004, s. 26.

w popularnonaukowym artykule *Jak mówić apolitycznie? Krótki kurs* również dostrzega różnice w pojmowaniu tego pojęcia: „Raz używa się słowa w znaczeniu standardowym (tj. np. każdy polityk jest polityczny), a raz – w nowym, gdzie «polityczny» to tyle, co «stronniczy» lub «partyjny». Taka wieloznaczność łączy się nadto z chwiejnością zakresu słowa”². W dalszej części rozdziału zostały omówione zagadnienia polityczności, neutralności politycznej, apartyjności, apolityczności, a następnie dokonano podziału występujących kontekstów apolityczności Policji.

1.1. Podstawowe kwestie terminologiczne

1.1.1. Apolityczność

Mirosław Karwat analizował fenomen apolityczności, który – w jego opinii – w polskich badaniach rozpatrywany jest fragmentarycznie: „bądź na zasadzie wplatania do wywodów naukowych na inny temat potocznych lub gazetowych stereotypów apolityczności, bądź w pewnych tylko kontekstach (...), bądź też w nawiązaniu, ale i w zawężeniu do tradycyjnej problematyki «moralność a polityka», jako typologia postaw, wyborów dokonywanych przez ludzi w obliczu moralnych dylematów polityki”³. Jest to zaprzeczenie obiegowych opinii zrównujących apolityczność z oderwaniem od świata polityki, uznawanego poniekąd za „brudną sferę” życia społecznego, odbieranego w kategoriach czarne (złe, polityczne) i białe (dobre, apolityczne).

Czy każdy aspekt życia społecznego jest lub może być polityczny? Karwat rozróżnia to pojęcie w dwóch aspektach: atrybutywnym oraz kontekstowym⁴. Pierwszy z nich tworzą zjawiska o charakterze politycznym (polityczne z genezy i natury), które są wyrazem „sprzeczności interesów i dążeń społecznych, rozbieżności między interesami partykularnymi a warunkami równowagi społecznej”. Zaliczamy do nich chociażby konstytucję, wybory, partie. Drugi aspekt to zjawiska wtórnie upolitycznione, posiadające istotny kontekst poli-

² M. Miłkowski, *Jak mówić apolitycznie? Krótki kurs*, <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/456/milek.htm?sequence=1&isAllowed=y>, dostęp: 4.06.2016 r.

³ M. Karwat, *Polityka i apolityczność*, [w:] M. Szyszkowska (red.), *Interpretacje polityki*, Warszawa 1991, s. 19–20.

⁴ M. Karwat, *O statusie pojęcia „polityczności”*, [w:] M. Karwat, B. Kaczmarek (red.), *Polityczność i polityka w refleksji teoriopolitycznej*, „Studia Politologiczne”, vol. 37, Warszawa 2015, s. 47.

tyczny przy jednoczesnym niekwestionowaniu ich własnego charakteru oraz nieredukowaniu ich wyłącznie do wymiaru politycznego (w ujęciu obiektywnym), takie jak: sztuka, literatura, technika itp. Polityczny kontekst zjawisk autor podzielił następująco:

1. Polityczne zdeterminowanie samej genezy danego zjawiska.
2. Polityczne zdeterminowanie jego funkcjonowania lub ewolucji.
3. Polityczne uwikłanie.
4. Polityczne znaczenie.
5. Polityczna oprawa.
6. Polityczna instrumentalizacja.
7. Polityczne konsekwencje danego zjawiska⁵.

To, czy dane wydarzenie lub sprawa zostaną uznane za polityczne, zależy od wielu czynników: uczestniczących podmiotów, przedstawicieli władzy, opozycji, grup interesu, przepisów prawnych, sytuacji politycznej i kontekstu. W odniesieniu do badanej tematyki bardziej interesująca wydaje się polityczność wtórna, dzięki której zjawisko ma doniosłość polityczną albo spełnia funkcję polityczną, albo zyskuje kontekst polityczny, albo nadaje się mu wymowę polityczną⁶.

Jak zostało wspomniane wyżej, apolityczność można analizować w kilku kontekstach. Jedno z rozróżnień dotyczy podejścia ogólnego oraz podmiotowego. Ogólne ujęcie dotyczy samej apolityczności i jej rozumienia, z kolei podmiotowe odnosi się do konkretnych grup osób, których częściowe rozdzielanie od spraw politycznych jest niezbędne do zachowania stabilności państwa (żołnierze, organy wymiaru sprawiedliwości, urzędnicy służby cywilnej, funkcjonariusze służb).

Zasada apolityczności ma także wymiar instytucjonalny – dotyczący wybranych organów jako całości – oraz osobowy (indywidualny), uwzględniający wszystkich członków, zwłaszcza na wysokich stanowiskach⁷. Dane organizacje tworzą poszczególne jednostki, więc w dużej mierze to ich zachowanie oraz

⁵ Tamże, s. 47.

⁶ M. Karwat, J. Ziółkowski (red.), *Leksykon pojęć politycznych*, Warszawa 2013, s. 240–241.

⁷ Por. W. Sokolewicz, *Wojsko i konstytucja*, Warszawa 2015, s. 76–77: „Zasada neutralności sił zbrojnych w sprawach politycznych ma dwie strony – instytucjonalną i osobową. Od strony instytucjonalnej odnosi się do sił zbrojnych jako systemu struktur i organów zespolonych realizacją tych samych funkcji obronnych, pozostających pod wspólnym dowództwem i podlegających takiej samej cywilnej i demokratycznej kontroli. Od strony osobowej zasada ma odniesienie do wszystkich członków sił zbrojnych, ze szczególnym wszakże uwzględnieniem (...) kadry dowódczej”.

postępowanie kształtuje ogólny obraz danej instytucji. Zdaniem Jerzego Zalewskiego apolityczność postrzegana szerzej „stanowi zobiektywizowaną zasadę działania, uwzględniającą treści: (1) prawne (norma konstytucyjna lub przepis w ustawie zwykłej) oraz (2) zwyczajowe czy precedensowe – zobowiązując osoby realizujące określone role społeczne w organach państwa do nieangażowania się politycznego, w tym przynależności do partii politycznych i związków zawodowych”⁸.

W innym kontekście, jak trafnie ujął to Jakub Stelina, pisząc o dwóch aspektach apolityczności w służbie cywilnej, jest ona rozumiana „z jednej strony jako zakaz zaangażowania urzędników w politykę (a więc postulat, by służba cywilna nie „uprawiała” polityki), jak również wyeliminowanie nieprawidłowego oddziaływania świata polityki na funkcjonowanie aparatu administracyjnego. Można zatem rozważać omawianą kwestię w dwóch podstawowych aspektach – organizacyjnym i funkcjonalnym”⁹. W dalszej części autor wyjaśnia, że pierwszy podział charakteryzuje się wyodrębnieniem strukturalnym oraz rozgraniczeniem stanowisk politycznych i administracyjnych, a co za tym idzie, nie uczestniczą one w grze politycznej, a jednocześnie nie wiążą się z konkretną partią polityczną czy też ideologią lub religią¹⁰, z kolei w drugim kładzie się nacisk na respektowanie bezstronności decyzyjnej podmiotów. W swoich badaniach Alex Matheson, Boris Weber, Nick Manning i Emmanuelle Arnould¹¹ wskazywali na postępujący proces polityzacji administracji, zauważając jednocześnie, że obecność odpowiednich przepisów, regulujących apolityczność podmiotów publicznych (w tym zakaz udziału tych podmiotów w wybranych obszarach), nie warunkuje niepolitycznego procesu mianowania na wyższe posady.

Negatywne konsekwencje niezachowania apolityczności wybranych stanowisk mogą skutkować chociażby mniejszymi kompetencjami osób wybranych do wykonywania określonych zadań, korupcją, prymatem interesu politycznego (czy też partyjnego) nad publicznym, brakiem profesjonalizmu, podważaniem wiarygodności. Apolityczność stanowi również pewien element kultury politycznej lub formę zwyczaju, precedensu politycznego. W idealistycznej wizji

⁸ J. Zalewski, *Apolityczność sił zbrojnych...*, dz. cyt., s. 2.

⁹ J. Stelina, *Słów kilka o...*, dz. cyt., s. 21.

¹⁰ M. Frączkiewicz, J. Kwieciński, *Neutralność polityczna członków korpusu służby cywilnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz orzecznictwie dyscyplinarnym*, „Przegląd Służby Cywilnej” 2014, czerwiec, s. 4.

¹¹ A. Matheson, B. Weber, N. Manning, E. Arnould, *Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants*, „OECD Working Papers on Public Governance”, 2007/6, s. 6, 30.

powinna ona wynikać bardziej ze świadomości politycznej uczestników życia publicznego niż z różnego rodzaju przepisów, zgodnie ze słowami Marcina Pryciaka, że apolityczność urzędów publicznych powinna być mocno zakorzeniona w świadomości politycznej, a nie tylko narzucona aktem prawnym¹², gdyż wtedy jej wartość wzrasta i nie staje się „odgórnie narzucona”.

Apolityczność może stanowić przejaw ograniczenia praw obywatelskich, jednak uzasadnienie wprowadzenia tej zasady wydaje się logiczne i zgodne z wymogami państwa prawa. Chroni zarówno funkcjonariuszy, żołnierzy, urzędników, jak i społeczeństwo. Według Anny Śledzińskiej-Simon zmiana uregulowań prawnych i przypisanie tej zasady wyłącznie do wybranych stanowisk pozwoliłyby na łatwiejsze rozróżnienie zakresów apolityczności: „Trudno jednak zgodzić się ze stanowiskiem Trybunału, że zakres podmiotowych ograniczeń wolności zrzeszania się był proporcjonalny – nie jest bowiem do końca prawdziwe stwierdzenie, że odnosi się do osób, które odpowiadają za bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa, bądź są zatrudnione na wysokich stanowiskach, pełnią funkcje kierownicze albo wykonują obowiązki o poufnym charakterze. Gdyby ustawodawca rzeczywiście wyróżnił stanowiska związane z tymi funkcjami, zakaz byłby w pełni uzasadniony. W Polsce dotyczy on jednak całych formacji funkcjonariuszy, bez względu na charakter obowiązków, stopień czy pozycję w hierarchii”¹³. Jednocześnie w dyskusjach na ten temat przytacza się niekiedy art. 32 Konstytucji, w którym jest mowa o zakazie dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym¹⁴. Czy tak właśnie powinna być traktowana ustawowa zasada apolityczności? Osoby, których dotyczą te zapisy, pełnią służbę dobrowolnie, przy czym ustawodawca nie odbiera im pełni praw politycznych (udziału w wyborach, organizowaniu się w związki zawodowe), a jedynie ogranicza, ze względu na interes państwa, ich zakres (także poprzez zakaz możliwości strajkowania). To wartość i konsekwencja wyboru określonego statusu zawodowego¹⁵. Bogusław Przywora prezentuje to następująco: „Podzielam prezentowane w orzecznictwie TK stanowisko, że osoby pełniące wysokie funkcje publiczne muszą się liczyć z pewnymi dodatkowymi ograniczeniami ze względu na szczególną łatwość pojawiania się

¹² M. Pryciak, *Służba cywilna w państwie*, Poznań 2011, s. 52.

¹³ A. Śledzińska-Simon, *Prawa polityczne urzędników. Analiza porównawcza praktyki i orzecznictwa Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 2010, s. 299.

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.), art. 32 ust. 2.

¹⁵ J. Zalewski, *Apolityczność sił zbrojnych...*, dz. cyt., s. 52.

konfliktu interesów, gdy poszczególne funkcje pełnione przez tę samą osobę popadają ze sobą w kolizję. Nie ulega wątpliwości, że zakazy dotyczące łączenia stanowisk i funkcji są dziś oczywiste, stanowią pewien standard przyjęty w państwach demokratycznych¹⁶. Biorąc pod uwagę doświadczenia historyczne Polski, wypracowanie odpowiednich mechanizmów w tym zakresie to długofalowe i wielotorowe wyzwanie. Apolityczność nie może jednak oznaczać braku podporządkowania czy braku lojalności funkcjonariuszy wobec zmieniających się szefów rządu w granicach posiadanej wiedzy i pełnionych obowiązków¹⁷. Zaburzenie tego układu mogłoby być niekorzystne dla funkcjonowania państwa i prowadzić do patologii, takich jak wywieranie nacisku na podejmowanie rozstrzygnięć w sprawach personalnych. Podobnie źle odebrane może zostać publiczne krytykowanie polityki prowadzonej przez przedstawicieli władzy.

Apolityczność należy rozpatrywać na różnych poziomach (ogólnym/podmiotowym, indywidualnym/instytucjonalnym, formalnym/zwyczajowym, organizacyjnym/funkcjonalnym). Ta zasada nie oznacza odebrania pełni praw politycznych, a jedynie ich ograniczenie, mające na celu prawidłowe wykonywanie zadań przez właściwe organy pozostające w zależności od politycznych mocodawców. Można ją rozumieć jako pewną formę dyspozycyjności wobec przedstawicieli władzy.

1.1.2. Neutralność polityczna

Pojęcie apolityczności łączy się z terminem neutralności politycznej. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej neutralność polityczna została przypisana dwóm podmiotom: Siłom Zbrojnym („Siły Zbrojne zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli”¹⁸) oraz służbie cywilnej („W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”¹⁹). Zdaniem Bo-

¹⁶ B. Przywora, *Bezpieczeństwo państwa a ograniczenia praw i wolności osób pełniących funkcje w służbie publicznej*, <http://niezniknelo.pl/OK2/arttykul/bezpieczenstwo-panstwa-a-ograniczenia-praw-i-wolnosci-osob-pelniacych-funkcje-w-sluzbie-publicznej/5/index.html>, dostęp: 5.01.2020 r.

¹⁷ M. Pryciak, *Służba cywilna...*, dz. cyt., s. 39.

¹⁸ Konstytucja..., dz. cyt., art. 26 ust. 2.

¹⁹ Konstytucja..., dz. cyt., art. 153 ust. 1.

gusława Przywory status ten oznacza nieporównywalną z innymi służbami pozycję Sił Zbrojnych²⁰.

Neutralność polityczna Sił Zbrojnych w państwach demokratycznych została określona przez spełnienie następujących wymogów: „zakaz funkcjonowania struktur partyjno-politycznych w wojsku, to znaczy zakaz przynależności kadry zawodowej do partii politycznych, stowarzyszeń oraz innych organizacji o charakterze politycznym oraz uniemożliwienie indoktrynacji personelu sił zbrojnych, a także prowadzenia działalności politycznej w wojsku; ponadpartyjny charakter wojska – wojsko nie może brać udziału w walkach polityczno-partyjnych; siły zbrojne nie są podmiotem polityki – oznacza to w praktyce, że kierunki i cele działania wojska określają władze cywilne państwa, a nie siły zbrojne. Natomiast wojsko powinno spełniać swoje funkcje i zadania zgodnie z programem rządu kreującego w danym momencie politykę obronną państwa; zawodowi wojskowi decydują tylko o tym jakimi sposobami i metodami założone cele i zadania będą realizowane”²¹. Owa neutralność nie oznacza zatem wyłączenia wojska z udziału w życiu politycznym, a jedynie nakłada na nie pewne wymogi oraz ograniczenia²². Działalność Sił Zbrojnych i przedstawicieli władzy powinna przebiegać na zasadzie współpracy, bez przesuwania punktu odniesienia w jedną lub drugą stronę.

Według zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów zasada neutralności politycznej w korpusie służby cywilnej polega w szczególności na:

- niemanifestowaniu publicznym poglądów i sympatii politycznych, zwłaszcza nieprowadzeniu jakiegokolwiek agitacji o charakterze politycznym w służbie oraz poza nią;
- dystansowaniu się od wszelkich wpływów i nacisków politycznych mogących prowadzić do działań stronnich;
- niepodjęwaniu żadnych publicznych działań bezpośrednio wspierających działania o charakterze politycznym;
- niestwarzaniu podejrzeń o sprzyjanie partiom politycznym i przestrzeganiu obowiązujących ograniczeń;
- dbałości o jasność i przejrzystość relacji z osobami pełniącymi funkcje polityczne, przy uwzględnieniu, że relacje te nie mogą podważać zaufania do politycznej neutralności członka korpusu służby cywilnej²³.

²⁰ B. Przywora, *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Kraków 2012, s. 117.

²¹ T. Sokołowski, *Apolityczność i apartyjność...*, dz. cyt., s. 10–11.

²² Zob.: N. Olszanecka, *Gra o armię. Analiza sporów wokół reformy armii rosyjskiej w latach 2007–2012*, Toruń 2018, s. 129–130.

²³ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycz-

W tym samym dokumencie poruszono wymogi zasady bezstronności:

- niedopuszczanie do podejrzeń o konflikty między interesem publicznym a prywatnym;
- niepodjęmowanie żadnych prac ani zajęć, które kolidują z obowiązkami służbowymi;
- jednakowe traktowanie wszystkich uczestników w prowadzonych sprawach administracyjnych i nieuleganie przy tym jakimkolwiek naciskom;
- niedemonstrowanie zażyłości z osobami publicznie znanymi ze swej działalności zwłaszcza politycznej, gospodarczej, społecznej lub religijnej oraz niepromowanie jakichkolwiek grup interesu²⁴.

Należy zgodzić się z Jakubem Steliną, który stwierdził, że przytaczane powyżej zarządzenie operuje zwrotami ogólnymi i niedookreślonymi²⁵. Czy rozmowa o głosowaniu w wyborach na daną partię polityczną może być traktowana jako złamanie tej zasady? Jak powinniśmy rozumieć „dystansowanie się”? Gdzie przebiega linia między demonstrowaniem zażyłości a zwykłymi kontaktami? Jak można zagwarantować wyższość czynników merytorycznych nad politycznymi? Ustawodawca nie wyjaśnia jednoznacznie tych dylematów, trudno również wymagać, by szczegółowo opisał każdy możliwy wariant. Pokazuje to, że mimo opracowań w zakresie neutralności politycznej urzędników służby cywilnej czy Sił Zbrojnych pewne kwestie wciąż pozostają niesprecyzowane, a jednocześnie podobne dylematy możemy analogicznie przenieść do sfery apolityczności Policji. Zasada apolityczności nie została zapisana bezpośrednio w Konstytucji, co zdaniem Wojciecha Sokolewicza wynika z tego, że: „W intencji twórców Konstytucji, neutralność wojska w sprawach politycznych miała być zasadą ustrojową o dającej się sprecyzować treści prawnej, w przeciwieństwie do pierwotnie proponowanej zasady apolityczności, z której zrezygnowano jako niejasnej pod względem jurydycznym właśnie”²⁶. Należy zatem uznać, że przypisywanie zasady neutralności politycznej przysługuje wyłącznie tym dwóm podmiotom uwzględnionym w Konstytucji.

Wbrew powszechnemu traktowaniu zasad apolityczności oraz neutralności politycznej nie oznaczają one „spłaszczenia w myśleniu, krytycznego podejścia czy braku refleksji, a także przyjmowania postawy obojętności wobec

nych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (Monitor Polski z 2011 r., nr 93, poz. 953), § 17.

²⁴ Tamże, § 18.

²⁵ J. Stelina, *Słów kilka o...*, dz. cyt., s. 24.

²⁶ W. Sokolewicz, *Wojsko i konstytucja*, dz. cyt., s. 66–67.

aktualnych zdarzeń, udziału w wyborach i referendach, aktywności w organizacjach środowiskowych²⁷, jak jest to niekiedy mylnie rozumiane, ale na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania organów państwowych.

1.1.3. Apartyjnosc (bezparyjtnosc, ponadpartyjtnosc)

Apartyjnosc²⁸, czy teŹ inaczej bezpartyjtnosc lub ponadpartyjtnosc, moŹemy uznać za część składową apolityczności (która jest pojęciem szerszym). W rozumieniu ustawy o partiach politycznych apartyjnosc oznacza zakaz przynależności do partii politycznych, czyli do „dobrowolnej organizacji, występującej pod określoną nazwą, stawiającej sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej”²⁹, lub do organizacji o takim charakterze. Odrębne przepisy precyzują zakaz przynależności do partii politycznych³⁰. Według Konstytucji zakaz członkostwa w związkach zawodowych oraz zakaz prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz godnością urzędu jest związany z: sędziami³¹, sędziami Trybunału Konstytucyjnego³², prezesem Naczelnej Izby Kontroli³³, Rzecznikiem Praw Obywatelskich³⁴, członkami Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji³⁵, prezesem Narodowego Banku Polskiego³⁶. Zdaniem Anny Śledzińskiej-Simon Trybunał Konstytucyjny postawił znak równości między pojęciami „neutralności politycznej” i „apar-

²⁷ J. Zalewski, *Zasada politycznej neutralności – kategoria politologiczna i jej zastosowanie do wojska, jako części aparatu państwowego*, „Przegląd Służby Cywilnej” 2014, czerwiec, s. 28.

²⁸ Nie należy mylić tego pojęcia z „antypartyjnością”, czyli „opiniami czy teŹ odczuciami politycznymi, tworzącymi ogólne nastawienie w ramach elity politycznej czy/ oraz masowego wyborcy, które łączy negatywny stosunek (różnie konceptualizowany i przyjmujący różne «stany nasilenia») do partii politycznych, reguł gry przez nie przyjętych, a określanych mianem systemu partyjnego czy teŹ schematu «rządów partii»”. R. Herbut, *Antypartyjtnosc*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon...*, dz. cyt., s. 23.

²⁹ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 1997 r., nr 98, poz. 604 z późn. zm.), art. 1.

³⁰ TamŹe, art. 2.

³¹ Konstytucja..., dz. cyt., art. 178 ust. 3.

³² TamŹe, art. 195 ust. 3.

³³ TamŹe, art. 205 ust. 3.

³⁴ TamŹe, art. 209 ust. 3.

³⁵ TamŹe, art. 214 ust. 2.

³⁶ TamŹe, art. 227 ust. 4.

tyjności”, co nie wydaje się zabiegiem poprawnym ze względu na fakt, że zakaz uczestnictwa w partiach politycznych jest pojęciem treściowo węższym od terminu „apolityczności”³⁷. Przynależność do partii politycznej stanowi przykład uzewnętrznienia swoich poglądów politycznych, a jednocześnie na jej członkach ciąży obowiązek realizacji partyjnego programu i aktywnego uczestnictwa w różnych formach działalności³⁸. Inne formy realizacji praw politycznych to: udział w kampanii wyborczej, przekazywanie środków finansowych na cele polityczne, kandydowanie w wyborach, piastowanie stanowisk politycznych, działalność związkowa, składanie petycji, organizacja i udział w zgromadzeniach publicznych³⁹. Jerzy Zalewski wskazuje na różnice pojęciowe: „O ile neutralność polityczna zawiera margines suwerenności działań i zachowań politycznych (immanentność myślenia i działania), w pojęciu «apartyjność» mieści się normatywna redukcja bezpośredniej partycypacji w strukturach politycznych, ruchach społecznych, stowarzyszeniach czy związkach zawodowych”⁴⁰. W tym znaczeniu służby powinny mieć charakter ponadpartyjny, ale nie apolityczny, także z tego względu, że polityka bezpieczeństwa państwa powinna być stała i niezależna od ekipy rządzącej. Zakaz członkostwa w partiach politycznych powinien zapobiegać konfliktom interesów i łączeniu funkcji mogących budzić obawy o nieobiektywność.

Zasada apartyjności, czyli zakazu przynależności do partii politycznych bądź innych organizacji o takim charakterze, składa się na szersze znaczeniowo pojęcia odnoszące się do relacji między instytucjami a politycznymi organami. Jej wprowadzenie wydaje się zasadne, ponieważ ma na celu ograniczenie możliwości wystąpienia konfliktów interesów, które mogłyby utrudniać prowadzenie spójnych działań na rzecz wybranych sektorów państwa.

1.2. Apolityczność w innych formacjach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo

W celu sprawdzenia, jak w przepisach dotyczących formacji związanych z bezpieczeństwem wygląda kwestia apolityczności, czy też raczej apartyjności, przeanalizowano odpowiednie ustawy, co zostało zaprezentowane w poniższej tabeli. Zastosowano kryterium podległości względem szefów określonych

³⁷ A. Śledzińska-Simon, *Zasada neutralności...*, dz. cyt., s. 15.

³⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00, s. 22.

³⁹ A. Śledzińska-Simon, *Zasada neutralności...*, dz. cyt., s. 19.

⁴⁰ J. Zalewski, *Zasada politycznej neutralności...*, dz. cyt., s. 28.

ministerialnych resortów (ministra spraw wewnętrznych i administracji, ministra sprawiedliwości, ministra finansów, ministra obrony narodowej) oraz prezesa Rady Ministrów.

Tabela 1. Przepisy dotyczące pragmatyki służbowej w aspekcie praw politycznych

Podległość ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych	
Państwowa Straż Pożarna	Art. 57c. 1. Strażak nie może być członkiem partii politycznej. 2. Z chwilą przyjęcia do służby ustaje dotychczasowe członkostwo strażaka w partii politycznej. 3. Przynależność do organizacji lub stowarzyszeń zagranicznych albo międzynarodowych wymaga zezwolenia Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej. Art. 58. 1. Strażacy mogą się zrzeszać w związkach zawodowych na zasadach określonych w ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1881). 2. Strażak pełniący służbę na stanowisku, dla którego przepisy ustawy przewidują powołanie, nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych oraz nie podlega ochronie, o której mowa w art. 32 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych^I.
Straż Graniczna	Art. 68. 1. Funkcjonariusz nie może być członkiem partii politycznych. 2. Z chwilą przyjęcia funkcjonariusza do służby ustaje jego dotychczasowe członkostwo w partii politycznej. 3. Funkcjonariusz jest obowiązany poinformować przełożonego o przynależności do stowarzyszeń krajowych, działających poza służbą. 4. Przynależność do organizacji lub stowarzyszeń zagranicznych albo międzynarodowych wymaga zezwolenia Komendanta Głównego Straży Granicznej^{II}.
Służba Ochrony Państwa^{III}	Art. 139. 1. Funkcjonariusz nie może być członkiem partii politycznych ani uczestniczyć w działaniu tych partii lub na ich rzecz. 2. Z chwilą przyjęcia funkcjonariusza do służby ustaje jego dotychczasowe członkostwo w partii politycznej.

^I Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 1991 r., nr 88, poz. 400 z późn. zm.).

^{II} Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 1990 r., nr 78, poz. 462 z późn. zm.).

^{III} Służba Ochrony Państwa powstała w 2018 roku. Jej poprzedniczką było Biuro Ochrony Rządu. Zgodnie z art. 57 ustawy o Biurze Ochrony Rządu:

1. Funkcjonariusz nie może być członkiem partii politycznych ani też uczestniczyć w działaniu tych partii lub na ich rzecz. 2. Z chwilą przyjęcia funkcjonariusza do służby ustaje jego dotychczasowe członkostwo w partii politycznej. 3. Funkcjonariusz jest obowiązany poinformować przełożonego o przynależności do stowarzyszeń krajowych działających poza służbą. 4. Przynależność do

Tab. 1 – cd.

Podległość ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych	
Służba Ochrony Państwa (cd)	3. Funkcjonariusz jest obowiązany poinformować przełożonego o przynależności do stowarzyszeń krajowych działających poza służbą. 4. Przynależność do organizacji lub stowarzyszeń zagranicznych albo międzynarodowych wymaga zezwolenia Komendanta SOP. Art. 140. Funkcjonariusze nie mogą zrzeszać się w związkach zawodowych^{IV}.
Podległość ministrowi sprawiedliwości	
Służba Więzienna	Art. 1. Służba Więzienna jest umundurowaną i uzbrojoną formacją apolityczną podległą Ministrowi Sprawiedliwości, posiadającą własną strukturę organizacyjną. Art. 163. 1. Funkcjonariusz nie może być członkiem partii politycznej. 2. Z chwilą przyjęcia funkcjonariusza do służby ustaje jego dotychczasowe członkostwo w partii politycznej. 3. Funkcjonariusz jest obowiązany poinformować przełożonego o przynależności do stowarzyszeń krajowych działających poza Służbą Więzienną. 4. Przynależność do organizacji lub stowarzyszeń zagranicznych albo międzynarodowych wymaga zezwolenia Dyrektora Generalnego lub upoważnionego przez niego przełożonego^V.
Podległość ministrowi finansów	
Służba Celno-Skarbowa	Art. 202. 1. Funkcjonariusz nie może: 1) być członkiem partii politycznej; 2) być członkiem zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego lub spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych; 3) być zatrudniony lub wykonywać innych zajęć, które mogłyby wywołać podejrzenie o jego stronnictwo lub interesowność albo pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi; 4) być członkiem zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą;

organizacji lub stowarzyszeń zagranicznych albo międzynarodowych wymaga zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub upoważnionego przez niego przełożonego. Z kolei art. 58 zakazywał funkcjonariuszom zrzeszania się w związkach zawodowych. Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. Z 2001 r., nr 27, poz. 298).

^{IV} Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz. U. z 2018 r., poz. 138 z późn. zm.).

^V Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2010 r., nr 79, poz. 523 z późn. zm.).

Tab. 1 – cd.

Podległość ministrowi finansów	
Służba Celno-Skarbowa (cd)	5) posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek; 6) prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; 7) sprawować funkcji w podmiotach, których działalność jest związana z obrotem towarami z zagranicą lub obrotem krajowym towarami pochodzącymi z zagranicy, lub świadczyć pracy na rzecz tych podmiotów albo na rzecz przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych lub innych osób zagranicznych prowadzących działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej^{VI}.
Podległość ministrowi obrony narodowej	
Siły Zbrojne	Art. 65. 1. W okresie odbywania czynnej służby wojskowej członkostwo żołnierzy w partiach politycznych ulega zawieszeniu. 2. W okresie odbywania czynnej służby wojskowej żołnierze nie mogą brać udziału w działalności ruchów obywatelskich i innych ugrupowań obywateli o charakterze politycznym ani też prowadzić żadnej działalności politycznej na terenie jednostki (instytucji) wojskowej, w tym rozpowszechniać publikacji dotyczących zagadnień politycznych. 3. Żołnierze w czynnej służbie wojskowej i żołnierze rezerwy, biorąc udział w zgromadzeniach o charakterze politycznym, nie mogą występować w umundurowaniu oraz odznakach i oznakach wojskowych. 4. Przepisu ust. 2 nie stosuje się w przypadku kandydowania żołnierza w czynnej służbie wojskowej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej lub Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Parlamentu Europejskiego lub organów samorządu terytorialnego. 5. Żołnierze w czynnej służbie wojskowej nie mogą tworzyć i wstępować do związków zawodowych ani brać udziału w działalności związków zawodowych, których byli członkami w chwili powołania do tej służby. 6. Żołnierze w czynnej służbie wojskowej mogą wstępować do stowarzyszeń i innych organizacji działających poza wojskiem oraz brać udział w działalności stowarzyszeń i innych organizacji, do których należeli w chwili powołania do tej służby, po pisemnym poinformowaniu dowódcy jednostki wojskowej, w której pełnią służbę.

^{VI} Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1947 z późn. zm.).

Tab. 1 – cd.

Podległość ministrowi obrony narodowej	
Siły Zbrojne (cd)	7. Działalność partii politycznych oraz stowarzyszeń i innych organizacji na terenie jednostek (instytucji) wojskowych określają odrębne ustawy, z tym że na terenie jednostek (instytucji) wojskowych nie mogą być tworzone i nie mogą działać środowiskowe stowarzyszenia i inne organizacje zrzeszające żołnierzy w czynnej służbie wojskowej ^{VII} .
Służby specjalne, podległe prezesowi Rady Ministrów	
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Art. 81. 1. Funkcjonariusz nie może być członkiem partii politycznej ani uczestniczyć w działalności tej partii lub na jej rzecz. 2. Funkcjonariusze nie mogą zrzeszać się w związkach zawodowych.
Agencja Wywiadu	3. Funkcjonariusz jest obowiązany poinformować przełożonego o przynależności do stowarzyszeń krajowych. 4. Przynależność funkcjonariusza do organizacji lub stowarzyszeń zagranicznych albo międzynarodowych wymaga zezwolenia Szefa właściwej Agencji lub upoważnionego przez niego przełożonego ^{VIII} .
Centralne Biuro Antykorupcyjne	Art. 7. ust. 4. Szef CBA lub zastępca Szefa CBA nie może być członkiem partii politycznej ani uczestniczyć w działalności tej partii lub na jej rzecz. Art. 73. 1. Funkcjonariusz nie może być członkiem partii politycznej ani uczestniczyć w działalności tej partii lub na jej rzecz. 2. Funkcjonariusz nie może pełnić funkcji publicznej. 3. Funkcjonariusze nie mogą zrzeszać się w związkach zawodowych. 4. Funkcjonariusz jest obowiązany uzyskać zezwolenie Szefa CBA na przynależność do organizacji lub stowarzyszeń krajowych, zagranicznych albo międzynarodowych ^{IX} .

Źródło: opracowanie własne na podstawie wybranych ustaw.

Także funkcjonariusze Straży Marszałkowskiej, podlegający marszałkowi Sejmu, nie mogą być członkami partii politycznej ani uczestniczyć w działaniach takiego stronnictwa, ponadto nie mogą pełnić funkcji publicznej, zrzeszać się w związki zawodowe, a ich przynależność do organizacji lub stowarzyszeń krajowych wymaga uzyskania zezwolenia szefa Kancelarii Sejmu⁴¹.

^{VII} Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1967 r., nr 44, poz. 220 z późn. zm.).

^{VIII} Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2002 r., nr 74, poz. 676 z późn. zm.).

^{IX} Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2006 r., nr 104, poz. 708 z późn. zm.).

⁴¹ Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej (Dz. U. z 2018 r., poz. 729 z późn. zm.).

Zapisów o apolityczności, czy też raczej apartyjności, nie znaleziono w następujących ustawach dotyczących polskich służb mundurowych: Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Żandarmerii Wojskowej, Straży Ochrony Kolei⁴², Straży Leśnej, Państwowej Straży Łowieckiej, Państwowej Straży Rybackiej, Straży Parku, Inspekcji Transportu Drogowego. Większość z tych przepisów brzmi podobnie, odnoszą się one nie tyle do zakazu jakichkolwiek relacji z politycznymi zwierzchnikami, ile bardziej do kwestii apartyjności. Wyjątkiem może być tu Służba Więzienna – już w art. 1 ustawy ustanawiającej tę formację wskazuje się na jej apolityczny charakter mimo podległości ministrowi sprawiedliwości. Marek Kruszka, omawiając zasady etyki zawodowej Służby Więziennej, stwierdził jedynie, że apolityczność to złożone pojęcie, jej naruszenie może nastąpić przez wykonywanie i publiczne wyrażanie przekonań politycznych, a zachowanie bezstronności umożliwi właściwe realizowanie zadań służbowych i zachowanie dyscypliny⁴³.

Tematyka relacji innych formacji organów bezpieczeństwa z politycznymi przedstawicielami władzy, poza wspomnianymi już Siłami Zbrojnymi, wydaje się zupełnie niezbadana. Przystępujący do służby powinni mieć świadomość różnego rodzaju ograniczeń na nich nakładanych. Jednocześnie nie można zakładać, że skoro część służb stosuje odpowiednie zapisy, a pozostałe nie, to są one wyłączone spod zwyczajowej zasady apolityczności. Przynależność do określonego systemu automatycznie narzuca funkcjonariuszom określone ramy działania, czyniąc z nich zarówno podmiot, jak i przedmiot politycznych przedsięwzięć, co uwidacznia się zwłaszcza w okresie przedwyborczym. Choć mogłoby się wydawać, że podległość władzy politycznej dotyczy wyłącznie osób na wysokich stanowiskach, jest to mylne wrażenie. Szeregowi funkcjonariusze pozostają w stosunku zależności hierarchicznej i dyscyplinarnej od swoich zwierzchników, więc to oni są wykonawcami uchwalonych przepisów prawnych i to do nich należy decyzja o niewykonaniu bądź wykonaniu rozkazu w określony sposób.

Apolityczność, a konkretniej apolityczność Policji oraz innych służb, należałoby wpisać w szerszy nurt, jakim jest teoria grup dyspozycyjnych. Grupy dyspozycyjne są to szczególnego rodzaju zhierarchizowane i ustrukturyzowane grupy

⁴² W tym przypadku: Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2003 r., nr 86, poz. 789 z późn. zm.).

⁴³ M. Kruszka, *Etyka zawodowa funkcjonariuszy i pracowników służby więziennej*, „Kwartalnik Prawno-Kryminalistyczny” 2014, 3–4 (12–13), s. 12.

podporządkowane dysponentowi⁴⁴. W przypadku Policji (ale także innych formacji bezpieczeństwa) tym dysponentem są przedstawiciele władzy państwowej. Charakteryzują się one kilkoma właściwościami. Pierwszą z nich jest fakt, że są to grupy stanowione, to znaczy tworzy się je celowo w obrębie społeczeństwa ze względu na jego bieżące potrzeby. Następną cechą grup dyspozycyjnych jest umiejętność działania w zespole, w sposób zaplanowany i ustalony, w celu wykonywania przewidzianych dla nich zadań⁴⁵. W określonych przypadkach grupy dyspozycyjne mają prawo do stosowania przymusu bezpośredniego, co szczególnie uwypukla rolę, jaką odgrywają w społeczeństwie. Wyróżniono cztery rodzaje grup dyspozycyjnych: militarne (wojsko, Żandarmeria Wojskowa, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego, Straż Graniczna, Agencja Wywiadu, Służba Ochrony Państwa), paramilitarne (Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Państwowa Straż Pożarna, Służba Więzienna, Centralne Biuro Antykorupcyjne), cywilne (między innymi: specjalistyczne służby ratownictwa medycznego, pogotowia technicznego, ratownictwa górniczego, wodno-kanalizacyjnego, drogowego, chemicznego, elektrycznego, gazowego) oraz ochotnicze/wolontariackie (między innymi: Ochotnicza Straż Pożarna, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, harcerskie grupy ratownicze)⁴⁶. Można mówić o dyspozycji w rozumieniu szerokim – ogólnie przyjęte nastawienie do typowych zadań – oraz w rozumieniu wąskim – dyspozycyjność wyznaczana przez zakres, szybkość tudzież intensywność interwencji. Konsekwencją wąskiego rozumienia jest zróżnicowanie wielkości grup dyspozycyjnych, powiązane z możliwością utrzymywania bezpośrednich kontaktów przez ich członków. Zdaniem Jana Maciejewskiego dyspozycyjność może przejawiać się w różnych dziedzinach życia społecznego (wychowania, gospodarki, polityki, bezpieczeństwa państwa) i to ona wyznacza zadania dla wybranych grup. Przełożenie różnych kryteriów polityczności na funkcjonowanie służb odpowiadających za bezpieczeństwo państwa wydaje się interesujące nie tylko ze względu na wskazane „punkty sporne”, ale także z uwagi na przypisaną im z góry zasadę apolityczności, której – jak się okazuje – nie mogą do końca wypełnić. Wiąże się to z paradoksem – gwarantem zachowania neutralności ma być podległość politycznym organom.

⁴⁴ I. Kurasz, *Grupy dyspozycyjne w strukturze społecznej. Próba analizy socjologicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, No. 3079, Wrocław 2008, s. 135.

⁴⁵ J. Maciejewski, *Grupy dyspozycyjne: analiza socjologiczna*, Wrocław 2014, s. 39.

⁴⁶ Tamże, s. 51–59.

1.3. Konteksty apolityczności Policji

Apolityczność Policji może być analizowana między innymi w następujących aspektach: historycznym, formalnoprawnym, funkcjonalnym i etycznym. Choć każdy z nich kładzie nacisk na inne kwestie, są one ze sobą powiązane i wzajemnie się przenikają, a ich postrzeganie w oderwaniu od siebie jest z góry skazane na niepowodzenie (doświadczenia poprzedniego ustroju wpłynęły na sferę prawną, powiązaną z funkcjonalnymi formami, przekładającymi się z kolei także na zasady moralne służb). Apolityczność może także stanowić element policyjnej kultury organizacyjnej⁴⁷.

1.3.1. Kontekst historyczny

Próby uregulowania relacji na linii Policja–przedstawiciele władzy przebiegają w każdym państwie inaczej, po części ze względu na doświadczenia historyczne. Stanowiły one punkt wyjścia do prawnego unormowania apolityczności formacji bezpieczeństwa. Tam, gdzie służby były systemowo wykorzystywane do represjonowania opozycji, obywateli oraz gdzie funkcjonowało podporządkowanie partyjnej ideologii, te stosunki wymagają szczególnej kontroli. Rozważania na temat apolityczności Policji w Polsce odnoszą się jednocześnie do roli mundurowych w systemie bezpieczeństwa państwa i do zmian, jakie zachodziły w tej materii na przestrzeni lat: w dwudziestoleciu międzywojennym, w okresie PRL-u i współcześnie. Zmieniały się również podejście do tej formacji oraz świadomość rządzących i obywateli. Już w okresie funkcjonowania Policji Państwowej zwracano uwagę na elementy kształtujące jej relacje z otoczeniem zewnętrznym, takie jak: nieangażowanie się w związkowe konflikty, propagowanie przez przełożonych zasad bezstronności, a także upominanie o potencjalnych sankcjach za ich złamanie⁴⁸. Robert Litwiński, omawiając założenia zasady apolityczności w kontekście jej faktycznego stosowania w czasach II Rzeczypospolitej, stwierdził, że nie była ona prawidłowo realizowana.

⁴⁷ Zob.: N. Caveney, P. Scott, S. Williams, L. Howe-Walsh, *Police Reform, Austerity and 'Cop Culture': Time to Change the Record?*, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10439463.2019.1691549?journalCode=gpas20>, dostęp: 19.03.2021 r.

⁴⁸ P. Majer, *Realizacja zasad swobody zrzeszania się i apolityczności w działalności polskich służb policyjnych w latach 1918–2002*, [w:] J. Przygodzki, M.J. Ptak, *Spółeczeństwo a władza. Ustrój, prawo, idee*, Wrocław 2010, s. 854–855.

Z jednej strony propagowano polityczny obiektywizm, także w zachowaniu po służbie, wymagano uzyskania zgody przełożonego na działalność w różnego rodzaju stowarzyszeniach, ale z drugiej strony otwarcie funkcjonowała policja polityczna (zajmująca się wywiadem politycznym, zbieraniem danych o obywatelach czy prowokacjami), a po 1926 roku propagowano kult marszałka Piłsudskiego⁴⁹.

Bolesław Sprengel wymienił składniki, które jego zdaniem wskazywały na powiązanie Policji Państwowej ze światem polityki: podporządkowanie służby władzy politycznej; wpływ ustroju państwa na organizację i zastosowany model policji; funkcjonowanie systemu kontroli; odpowiedzialność polityczna za poziom przestępczości oraz skuteczność działań przeciwko niej; prezentowanie polityki kryminalnej władz; nadanie policji szerokich uprawnień władczych; zależność poziomu społecznego zaufania do służby od sposobu wykonywania zadań, zwłaszcza w nawiązaniu do przestępczości politycznej⁵⁰. Można je przełożyć także na współczesne warunki.

Natomiast Milicja Obywatelska, funkcjonująca od 15 sierpnia 1944 roku, praktycznie od samego początku była propagowana jako służba polityczna, podporządkowana partyjnej ideologii. Ostatecznie „od połowy 1945 roku oficjalnie porzucono więc iluzję apartyjnej milicji, czego konsekwencją był dynamiczny proces jej upartyjniania”⁵¹, co teoretycznie miało miejsce do roku 1990. Analiza ustawy z dnia 31 stycznia 1959 roku o stosunku służbowym funkcjonariuszów Milicji Obywatelskiej pozwala zauważyć, że nie było tam zapisu związanego z apolitycznością. Głównym obowiązkiem funkcjonariusza MO było „służenie wiernie Polsce Ludowej, stanie na straży ustroju ludowo-demokratycznego oraz ustalonego przez prawo ładu, porządku i bezpieczeństwa publicznego”⁵² (co stanowi kontrast w stosunku do obecnej ustawy o Policji, w której jako pierwsze wymienia się „ochronę życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra”⁵³).

Podporządkowanie Policji czy też innych formacji monopolowi jednej partii (czy – jak w przypadku Policji Państwowej – jednemu przywódcy) do tej

⁴⁹ R. Litwiński, *Apolityczność policji w II RP. ...*, dz. cyt.

⁵⁰ B. Sprengel, *Policja Państwowa a organy władzy publicznej w polityce ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce w latach 1918–1939*, Toruń 2011, s. 10.

⁵¹ P. Majer, *Realizacja zasad swobody...*, dz. cyt., s. 860.

⁵² Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o stosunku służbowym funkcjonariuszów Milicji Obywatelskiej (Dz. U. z 1959 r., nr 12, poz. 69), s. 95.

⁵³ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Z 1990 r., nr 30, poz. 179 z późn. zm.), art. 1.

pory ma wpływ na odbiór służb w oczach opinii publicznej. Jak ujął to Michał Kruk, skutkuje to etykietowaniem politycznym części funkcjonariuszy⁵⁴. Polityków mogących wykorzystywać podległe im formacje do swoich celów politycznych czy prywatnych traktuje się jako uprzywilejowaną grupę. W obywatelach zależności funkcjonalne budzą obawy o wykorzystanie policji przeciwko nim, jeżeli tylko nie będą zgadzali się z przedstawicielami władzy. Przemiany pokoleniowe dokonują się powoli, także w służbach, lecz postęp w rozwoju nowych technologii, sposobach postępowania i nowych procedurach również wpływa na zmiany organizacyjne. Nie do końca można się zgodzić ze stwierdzeniem o „rozliczeniu przeszłości”, ponieważ w przeciwieństwie do innych grup zawodowych Policja kilkakrotnie stawiała się celem dezubekizacji. Należy także stwierdzić, że współczesne problemy polskiej Policji mają jednak inny wymiar niż w poprzednim systemie, wynikający z odmiennych uwarunkowań i sytuacji politycznej. Część policjantów podnosi argument, że choć pozornie nastąpiło odejście od zasad PRL-u, to formalnie układ pozostał ten sam i jest od lat utrzymywany: „Nowi szefowie jako pierwsi od czasu powojennego obejmowali swoje stanowiska bez bagażu obciążeń i odpowiedzialności za «grzechy» poprzedników, formalnie apolityczni, ale podporządkowani politycznej władzy kraju”⁵⁵. Historyczne ujęcie apolityczności pozwala na zaobserwowanie roli tradycji, doświadczeń i zwyczajów wpływających na całokształt służby. Mechanizmy funkcjonowania formacji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zależą także od wybranego modelu ich zarządzania (zdecentralizowanego, centralnego, mieszanego).

1.3.2. Kontekst formalnoprawny

Formalnoprawne ujęcie apolityczności Policji będzie podstawą dalszych rozważań nad tym tematem. Ustawowy zapis dotyczy *de facto* apartyjności, ale interpretuje się go rozszerzająco. Wprowadzenie tej zasady do podstaw prawnych funkcjonowania Policji miało stanowić odejście od zasad panujących w okresie PRL-u, kiedy to Milicja była organem upolitycznionym i wykonywała polecenia członków partii. Według Anety Łyżwy i Mirosława Tokarskiego

⁵⁴ M. Kruk, *Prawne aspekty apolityczności Policji*, „Studia nad Bezpieczeństwem” 2018, 3, s. 148.

⁵⁵ B. Sprengel, *Generałowie Policji*, Toruń 2019, s. 153.

zapisy regulujące prawa polityczne funkcjonariuszy mają na celu zagwarantowanie wykonywania służbowych obowiązków w sposób bezstronny⁵⁶. Jak zauważa Andrzej Misiuk: „Podkreślić należy również, że nowa [ustawa o Policji była wielokrotnie nowelizowana – K.A.] ustawa o Policji z 1990 roku nie tylko wyodrębniła Policję, nadała jej w ramach MSW pewną autonomię, która miała sprzyjać apolityczności, ale też nadała administracji ogólnej wiele uprawnień wobec Policji, nieznanych w okresie PRL”⁵⁷. W dalszej części autor podkreśla główne zasady, jakimi miała się kierować przekształcona służba: praworządność, hierarchiczne podporządkowanie, oparcie ogólnej struktury organizacyjnej na podziale terytorialnym państwa oraz apolityczność⁵⁸.

Apartyjność funkcjonariuszy Policji (łączona z szerszą znaczeniowo apolitycznością) w ujęciu formalnoprawnym została zapisana w art. 63 ustawy o Policji:

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.
4. Przynależność do organizacji lub stowarzyszeń zagranicznych albo międzynarodowych wymaga zezwolenia Komendanta Głównego Policji lub upoważnionego przez niego przełożonego⁵⁹.

Według tego przepisu policjant nie może być członkiem partii politycznej, ale jednocześnie wymieniony artykuł nie wskazuje innych form zakazu uczestnictwa w życiu politycznym, co otwiera drogę do interpretacji tego przepisu. Przełożony funkcjonariusza musi zostać poinformowany o jego przynależności do stowarzyszeń krajowych (o charakterze społecznym)⁶⁰, nie odniesiono się natomiast do problemu organizacji *stricto* politycznych, z kolei członkostwo w zagranicznych lub międzynarodowych stowarzyszeniach i organizacjach wymaga zgody komendanta głównego lub odpowiedniego przełożonego. W ko-

⁵⁶ A. Łyżwa, M. Tokarski, *Apolityczność policjanta*, [w:] Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 482.

⁵⁷ P. Majer, A. Misiuk (red.), *15 lat polskiej Policji 1990–2005*, Szczytno 2005, s. 12.

⁵⁸ Tamże, s. 16.

⁵⁹ Ustawa o Policji..., dz. cyt., art. 63.

⁶⁰ B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Policji. Komentarz*, wydanie drugie, Warszawa 2020, s. 330.

mentarzu do ustawy o Policji Wojciech Kotowski doprecyzowuje, że policjant nie może zajmować się redakcją pism o charakterze politycznym, w przeciwieństwie do czasopism prawniczych⁶¹. Przepis ten ma również zabezpieczać funkcjonariuszy przed próbami pozyskiwania ich przez ugrupowania polityczne (bez uwzględnienia możliwości niejawnego pozyskiwania). Z kolei art. 67 ustawy o Policji⁶² zezwala policjantom na zrzeszanie się wyłącznie w jednym policyjnym związku zawodowym⁶³.

Trudno jednak zgodzić się ze stanowiskiem Tadeusza Hanauska, dla którego treść art. 63 ustawy o Policji nie wymaga komentarza⁶⁴. Ten krótki przepis tylko pozornie wydaje się jasny i klarowny, jak można bowiem zauważyć, sformułowania w nim zawarte pozwalają na jego szerokie rozumienie na różnych poziomach. Nie można bowiem utożsamiać apolityczności wyłącznie z zakazem przynależności do partii politycznych. Wydaje się, że ustawowy zapis wymaga uzupełnienia zgodnie z komentarzem Jarosława Tuliszki: „Nie oznacza on [zapis o apolityczności – K.A.], jakoby policjant – jak każdy obywatel – nie miał prawa do określonych poglądów politycznych, jednak nie mogą one skłaniać go do traktowania petentów zależnie od ich orientacji politycznej”⁶⁵ (czy według innych kryteriów niezwiązanych z wykonywanymi obowiązkami).

W art. 5 ustawy o Policji wyszczególniono, że Komendant Główny Policji jest centralnym organem administracji rządowej do spraw ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także jest podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Na wniosek tegoż ministra następuje powołanie i odwołanie komendanta przez prezesa Rady Ministrów. Oznacza to, że najwyższe policyjne stanowisko zależy od politycznych decyzji, zwłaszcza że brakuje dokładnych kryteriów, jakie powinien spełniać przełożony funkcjonariuszy (zostanie to rozwinięte w dalszej części pracy, w rozdziale poświęconym polityce kadrowej). Według Andrzeja Misiuka „pełna apolityczność aparatu państwowego w ogóle (w tym i w aparacie ad-

⁶¹ W. Kotowski, *Ustawa o policji. Komentarz*, wydanie trzecie, Warszawa 2012, s. 656.

⁶² Ustawa o Policji..., dz. cyt., art. 67:

1. Policjanci mogą zrzeszać się w związku zawodowym policjantów. 2. Przepisy ustawy o związkach zawodowych stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że w Policji może działać tylko jeden związek zawodowy i związek ten nie ma prawa do strajku. 3. Szczegółowe zasady współdziałania związku zawodowego policjantów z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i Komendantem Głównym Policji określi statut tego związku, zarejestrowany w sądzie.

⁶³ Przepisy wprowadzające pluralizm związkowy w służbach mundurowych weszły w życie 27 października 2019 roku.

⁶⁴ T. Hanausek, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kraków 1996, s. 91.

⁶⁵ J. Tuliszka, *Etyka. Wybrane problemy. Podręcznik dla policjantów*, Słupsk 2003, s. 21.

ministracji publicznej), nie wydaje się możliwa ze względu na realizację przez ten aparat rozległych funkcji politycznych. Apolityczność ta jest możliwa do osiągnięcia tylko do pewnego poziomu. Wyższe stanowiska kierownicze w administracji niemal z reguły pozostają w określonych układach politycznych”⁶⁶.

Sławomir Grabowski i Mariusz Róg odnieśli termin apolityczności do pojęcia „neutralności politycznej”⁶⁷. Przytoczyli również formalnoprawne ujęcie tego terminu, bardzo podobne do zaproponowanego w jednym z komentarzy do ustawy o Policji⁶⁸. Z kolei Michał Brzeziński zauważył, że „wymóg antypolityczności policjantów interpretuje się rozszerzająco. Ponadto, zgodnie z konstytucyjną zasadą niepołączalności (*incompatibilitas*) funkcjonariusz Policji nie może sprawować mandatu poselskiego i senatorskiego”⁶⁹. Nie uzupełnił jednak, w jaki sposób wymóg ten się rozszerza, nie podał także dokładnych wytycznych.

Podmioty państwowe zawsze, w mniejszym lub większym stopniu, będą znajdowały się względem siebie w układzie zależności, współzależności czy współdziałania. Z natury rzeczy są także wytworami politycznymi, a granice ich działalności oraz sposoby wykonywania przez nie obowiązków są wyznaczone przez decydentów politycznych. Organy bezpieczeństwa także prowadzą własną politykę i są elementami systemu. Dlatego też wytworzono dodatkowe regulacje, mające dbać o prawidłowe funkcjonowanie tych podmiotów w różnego rodzaju układach. Na ten temat kilkakrotnie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny, do którego kierowano pytania w tym zakresie. Jak zauważył rzecznik praw obywatelskich Adam Zieliński, funkcjonariuszy, nie tylko Wojska Polskiego, należy traktować jako obywateli w mundurach, nie powinno się także dopuszczać do ich izolowania od demokratycznego społeczeństwa⁷⁰.

W wyroku z 10 kwietnia 2002 roku wskazano, że pojęcia neutralności politycznej i apartyjności nie są ze sobą tożsame przedmiotowo. Ponadto podkreślano, że wymóg zachowania neutralności przez wybrane sektory służb publicznych oznacza „niedopuszczalność motywowania realizacji konstytucyjnych i ustawowych zadań tych służb interesami ugrupowań politycznych. Apartyjność ma na celu usunięcie zagrożenia płynącego z faktu istnienia

⁶⁶ A. Misiuk, K. Rajchel (red.), *Podstawy organizacji i zarządzania*, Szczytno 2001, s. 226.

⁶⁷ W. Pływaczewski, G. Kędzierska (red.), *Leksykon policyjny*, Szczytno 2001.

⁶⁸ A. Łyżwa, M. Tokarski, *Apolityczność policjanta*, [w:] Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski, *Ustawa o Policji...*, dz. cyt.

⁶⁹ M. Brzeziński, *Apolityczność policjantów*, [w:] P. Bogdalski, M. Świdorski, K.A. Wojtaszczyk, *Słownik wiedzy o policji*, Warszawa 2015, s. 35.

⁷⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2000 r., sygn. akt K. 26/98.

organizacyjnych i politycznych więzi pomiędzy osobą sprawującą funkcje publiczne, a partią polityczną. Zagwarantowanie apolityczności służb publicznych nie jest możliwe do realizacji w sytuacji gdy osoby pełniące takie funkcje są członkami ugrupowań politycznych⁷¹. Ograniczenia wynikające ze specyfiki służby (przejawiającej się chociażby w obowiązującym systemie relacji na linii przełożony–podwładny) w żaden sposób nie łamią podstawowych praw obywatelskich. Inną kontrowersyjną sprawą w tym ujęciu stało się umożliwienie policjantom startowania w wyborach, co jest poruszane między innymi na forach związkowych, zwłaszcza w okresie przedwyborczym. Choć Kodeks wyborczy nie wyklucza funkcjonariuszy z grona osób pozbawionych biernego prawa wyborczego, w Konstytucji znalazł się stosowny zapis⁷², który nie pozwala im sprawować mandatu poselskiego. Przepisy nie zabraniają kandydowania do parlamentu, o ile jest się osobą bezpartyjną⁷³. Także ustawa o samorządzie gminnym wskazuje na zakaz łączenia funkcji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta z zatrudnieniem w administracji rządowej⁷⁴. Policjant wyrażający chęć startowania w wyborach do samorządu terytorialnego (czyli rady gminy, powiatu lub miasta) może to zrobić tylko jako kandydat bezpartyjny, ale nie musi uzyskiwać zgody od swojego przełożonego, ponieważ z tymi funkcjami nie wiąże się wynagrodzenie, a jedynie diety i zwrot kosztów podróży służbowych. Jednak jak zapisano w art. 41 ust. 2 ustawy o Policji, policjanta można zwolnić ze służby w przypadku powołania do innej służby państwowej oraz objęcia funkcji z wyboru w organach samorządu terytorialnego lub stowarzyszeniach⁷⁵. Zdaniem Rafała Jankowskiego te ograniczenia idą zbyt daleko⁷⁶. Mimo funkcjonujących uregulowań prawnych zezwalających na łączenie obowiązków funkcjonariusza z zadaniami radnego związkowi działacze podnoszą w publicznych dyskusjach argument o ograniczaniu ich praw wyborczych wbrew orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego.

⁷¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002 roku, sygn. akt K 26/00.

⁷² Konstytucja..., dz. cyt., art. 103 ust. 2.

⁷³ K. Chałubińska-Jentkiewicz (red.), *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2021, <https://sip-legalis-1pl-100bd6bt600cd.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mjxw-62zogi3damrvgy3domi>, dostęp: 1.06.2021 r.

⁷⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r., nr 16, poz. 95 z późn. zm.), art. 27.

⁷⁵ Ustawa o Policji..., dz. cyt., art. 41 ust. 2.

⁷⁶ M. Wroński, *Związkowcy: zakaz kandydowania policjantów na radnych to ograniczanie praw wyborczych*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/zwiazkowcy-zakaz-kandydowania-policjantow-na-radnych-to-ograniczanie-praw-wyborczych,101690.html>, dostęp: 3.03.2020 r.

1.3.3. Kontekst funkcjonalny

Analizując przepisy dotyczące służb powołanych do zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa, należy pamiętać, że istnieją organy polityczne (za jakie należy uważać ministrów czy premiera), które odpowiadają za powoływanie i odwoływanie szefów tych formacji oraz wytyczanie im zadań w ramach swoich kompetencji. Jerzy Zalewski, podejmując tematykę neutralności polskich Sił Zbrojnych, wskazywał na ich nieuniknione związki ze światem polityki: „Władza podejmuje różnorodne zabiegi skierowane na «depolityzację» konkretnych dziedzin. Odpolitycznienie oznacza definiowanie ich działania i zaakcentowanie podporządkowania regulacjom, zakładającym *a priori* funkcje ochronne przed fluktuacjami politycznymi. Retoryka taka zawiera ukrytą opozycję: «polityczny–obiektywny», której zastosowanie pociąga za sobą przedstawienie sfery «odpolitycznionej» i podlegającej «obiektywnym» regulacjom”⁷⁷. Wciąż jednak są to działania przeprowadzane w ramach aktywności i motywacji politycznej. Służby oraz inne organy są instytucjami powstałymi w ramach państwa, wyznaczone im funkcje i sposoby postępowania mają zatem charakter polityczny.

Philip Stenning wyróżnił pięć obszarów decyzyjności, wyznaczających zakres niezależności między podmiotami politycznymi a organizacjami (w tym przypadku policyjnej). Są to: zasoby (fundusze, sprzęt, personel itd., a także ich ilość i rodzaj, którymi będzie dysponowała organizacja); struktura organizacyjna i zarządzanie; polityka organizacyjna; ustawianie priorytetu (w celu jak najlepszego wykorzystania posiadanych zasobów organizacyjnych); wdrożenie (dysponowanie zasobów) oraz konkretne podejmowanie decyzji operacyjnych (zarządzanie operacjami i ich obsługa)⁷⁸.

Policja, zarówno ze względu na funkcję, jak i liczebność kadr, również jest poddawana podobnym procesom. Na powiązane aspekty apolityczności Policji zwracał uwagę Andrzej Szary, przewodniczący związku zawodowego policjantów w województwie wielkopolskim. Już w tytule listu otwartego podaje on w wątpliwość twierdzenie, jakoby Policja miałaby być apolityczna. Wymienia argumenty mające dowodzić upolitycznienia formacji na przykładzie osób powoływanych na stanowiska komendantów, reorganizacji związanej ze

⁷⁷ J. Zalewski, *Apolityczność sił zbrojnych...*, dz. cyt., s. 48.

⁷⁸ P. Stenning, *The Idea of the Political 'Independence' of the Police: International Interpretations and Experiences*, [w:] M.E. Beare, T. Murray (red.), *Police and Government Relations: Who's Calling the Shots?*, Toronto 2007, s. 186.

zmianami ekip rządzących, wprowadzenia procedury konkursowej, finansowania struktur oraz działań prowadzonych w okresie przedwyborczym, mających służyć jedynie przypodobaniu się określonej opcji wyborczej⁷⁹. W związku z zawodowym policjantów (oraz w mediach) od lat, bez względu na opcję polityczną pełniącą władzę, toczą się debaty na temat apolityczności Policji, zwłaszcza w kontekście określonych głośnych wydarzeń.

Kent Roach⁸⁰ zidentyfikował cztery modele relacji między policją a politykami właściwymi do decydowania w kwestii bezpieczeństwa, bazując na przypadku kanadyjskim. Umieścił je na linii continuum, gdzie na przeciwległych stronach znajduje się *government policing* – rządowe zarządzanie policją oraz *complete police independence* – całkowicie niezależna policja. Jednakże to dwa modele, znajdujące się pośrodku skali, najlepiej opisują rzeczywiste stosunki między policjantami a politykami. Jest to *core police independence* – policja realizująca założenia rządowe, ale będąca niezależną pod względem wykonawczości oraz *democratic policing* – rząd wspiera działania policji, ale nią nie zarządza.

Według Lorne Sossin policja powinna znajdować się w sieci nadzoru, tworzonej równorzędnie przez sądy, legislaturę, policyjne komisje, publiczne zapytania oraz różne rządowe zarządzenia⁸¹. Natomiast Diane Martin⁸² wśród powiązań mających zapewnić policji jak najlepsze funkcjonowanie, wymienia organy nadzorcze, społeczeństwo obywatelskie, swobodnie zorganizowane grupy społeczne, wolną prasę, sądownictwo, a także wykonawcze organy państwa. Zaletą wskazanych sieci zależności jest fakt, że formacja miałaby być odpowiedzialna przed wieloma podmiotami, o różnych, czasami odmiennych interesach. Umożliwiłoby to wzajemną kontrolę, bez nadmiernej dominacji jednej ze stron. Ponadto w ten sposób zwiększyłaby się transparentność policyjnych działań oraz społeczne zaangażowanie w niektóre przedsięwzięcia.

⁷⁹ A. Szary, *Apolityczność Policji?*, http://www.nszzpwlkp.pl/policja,181,apolitycznosc_policji.htm, dostęp: 2.05.2016 r.

⁸⁰ K. Roach, *Four Models of Police-Government Relations*, https://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/inquiries/ipperwash/policy_part/meetings/pdf/Roach.pdf, dostęp: 04.07.2019 r.

⁸¹ L. Sossin, *The Oversight of Executive Police Relations in Canada: The Constitution, the Courts, Administrative Processes and Democratic Governance*, https://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/inquiries/ipperwash/policy_part/meetings/pdf/Sossin.pdf, dostęp: 04.07.2016 r.

⁸² D. Martin, *Legal Sites of Executive-Police Relations: Core Principles in a Canadian Context*, https://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/inquiries/ipperwash/policy_part/meetings/pdf/Martin.pdf, dostęp: 04.07.2016 r.

Parafrazując słowa Jolanty Itrich-Drabarek, Policja jest wciąż traktowana jak łup wyborczy⁸³, nagroda, o którą warto walczyć. Jakie korzyści mogą odnosić politycy, ingerujący w sprawy policyjne? Można tu wymienić: wymuszanie ukrywania lub tuszowania niewygodnych spraw czy faktów; promowanie się kosztem służby; wykorzystywanie służby do walki z politycznymi przeciwnikami oraz między sobą; wprowadzanie odpowiednich osób na wysokie stanowiska; „dług wdzięczności” od zatrudnionych w ten sposób osób; współpraca z lobbystami; łatwość w sterowaniu wykonywaniem zadań służbowych, korzystanie z luk prawnych; realizowanie własnych, innych celów. To także obsadzanie stanowisk lub tworzenie nowych (może to oznaczać zapewnienie sobie lojalności, zmniejszenie mechanizmów kontroli działań przez inne podmioty), zmiany w prawie, przydział środków w ramach budżetu (zwiększenie zależności od politycznych mocodawców, przekonywanie do swoich racji), korupcja (czyli obiecywanie korzyści materialnych lub niematerialnych w zamian za określone czynności). Niemniej jednak również policjanci mają możliwość oddziaływania na przedstawicieli władzy – choć nie przysługuje im prawo do strajku, mogą protestować, przeprowadzać strajk włoski, stosować pouczenia kosztem mandatów (co oznacza mniejsze wpływy do budżetu państwa), korzystać z masowych zwolnień lekarskich oraz z dnia wolnego po oddaniu krwi, prowadzić działalność związkową czy medialną.

Michał Otrębski, były komendant stołeczny Policji, podkreśla, że Policja, jako organ powołany do zapewniania bezpieczeństwa, jest elementem życia politycznego, co powoduje, że nie może pozostać obojętna wobec bieżących wydarzeń⁸⁴. Zachodzące między Policją a światem polityki interakcje, tak jak w przypadku Sił Zbrojnych, należy odbierać jako części składowe jednolitego systemu, związanego z formułowaniem, konfrontowaniem, weryfikowaniem i realizowaniem społecznych interesów⁸⁵. Według autora artykułu *Apolityczność policji. Nakaz prawny czy zobowiązanie moralne władzy państwowej?* ustawowy zapis odnosi się bardziej do pojęcia apartyjności niż apolityczności. Apartyjność w tym znaczeniu miałaby oznaczać odporność na naciski rządzących polityków w innych dziedzinach niż ustawowo przyjęty zakres obowiąz-

⁸³ J. Itrich-Drabarek, *Apolityczność jako czynnik profesjonalizacji Służby Cywilnej*, [w:] A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm administracji publicznej*, Białystok 2004, s. 269.

⁸⁴ M. Otrębski, *Apolityczność policji. Nakaz prawny czy zobowiązanie moralne władzy państwowej?*, [w:] J. Konieczny (red.), *Moralne problemy bezpieczeństwa*, Kraków 2008, s. 9.

⁸⁵ J. Zalewski, *Apolityczność sił zbrojnych...*, dz. cyt., s. 58.

ków. Otrębski zastanawia się, czy zmiany kadrowe dokonywane wraz ze zmianą rządu po wygranych wyborach są odzwierciedleniem metod stosowanych do prowadzenia walki i gry politycznej, zwłaszcza maskowania niewygodnych faktów o zabarwieniu politycznym. Możliwości oddziaływania polityków na funkcjonowanie Policji, szczególnie na wyższych szczeblach policyjnej hierarchii, autor upatruje w: obsadzaniu stanowisk komendanta głównego, reorganizacjach oraz kwestiach budżetowych⁸⁶. Niewątpliwie te aspekty mogą rzutować na obraz tej formacji, jednak w ujęciu Michała Otrębskiego brakuje zwrócenia uwagi na medialne zainteresowanie wybranymi wydarzeniami, które skutkują reakcją rządzących oraz policjantów.

Otrębski zwraca jednocześnie uwagę na pewną zależność, czyli na relacje między komendantami a ministrami właściwymi do spraw bezpieczeństwa w sytuacji, gdy dochodzi do reform w Policji. Ci pierwsi także mogą oddziaływać na rządzących, co autor opisywał następująco: „W efekcie zespoły [policyjne – K.A.] 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 szyldów”⁸⁷. Ta wypowiedź wydaje się interesująca ze względu na wskazanie innego ujęcia zagadnienia apolityczności Policji. Wiąże się to z mechaniką instytucjonalnych grup interesu, które są nieodłącznym elementem systemu państwa, a Policja również taką grupę stanowi. Celem formacji może być uzyskanie większych funduszy, sprzętu, uprawnień, prestiżu.

Z kolei Paweł Semmler podjął problem kształtowania autorytetu Policji poprzez jej apolityczność. W swoim artykule zauważył, że polityczne powiązania w ramach służby szkodzą odbiorowi społecznemu oraz utrudniają uzyskanie akceptacji określonych działań przez obywateli⁸⁸. Zdaniem Semmlera wymóg apolityczności jest zgodny z zasadami demokratycznego państwa prawa i choć nie został zapisany w konkretnych międzynarodowych przepisach, wynika z dobrowolnych deklaracji.

⁸⁶ M. Otrębski, *Apolityczność policji...*, dz. cyt., s. 9.

⁸⁷ Tamże, s. 13.

⁸⁸ P. Semmler, *Apolityczność jako element kształtujący autorytet Policji. Analiza na przykładzie rozwiązań polskich, czeskich, słowackich i węgierskich*, [w:] M. Hermanowski, S. Wermiuk (red.), *Autorytet w Policji*, Poznań 2013, s. 167.

Funkcjonalny kontekst apolityczności odnosi się głównie do relacji między służbami a władzą polityczną. Wskazuje polityczne pochodzenie formacji, a przez to powstałe zależności, których w takim układzie nie można uniknąć – powoływanie na stanowisko, odwoływanie z niego, awanse. Wykonywanie obowiązków w ramach przyznanych służbom uprawnień władczych może być odbierane jako polityczne, tak samo jak sposób podjęcia działań czy to, wobec kogo zostały one skierowane. Oznacza wyodrębnienie określonych mechanizmów służących realizacji apolityczności służb i stwierdzenie ich respektowania przez władze państwowe. Janusz Gierszewski zauważa, że Policja powinna charakteryzować się odpornością na polityczne próby oddziaływania na realizację ustawowych zadań, co wiąże się z nieingerencją w sfery zdobywania i utrzymywania władzy⁸⁹.

1.3.4. Kontekst etyczny

Ze względu na przyznanie służbom uprawnień ingerujących w życie obywateli istotne wydaje się uwzględnianie etycznego aspektu apolityczności. Stanowi on wyraz społecznego zaufania zarówno do służb, jak i do podejmowanych przez nie działań. W Zasadach etyki zawodowej policjanta (decyzja nr 121/99 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 lipca 1999 roku) obok poszanowania godności i praw każdego człowieka oraz szacunku dla społeczeństwa uwzględniono „lojalność wobec RP i jej konstytucyjnych organów”⁹⁰. W załączniku do zarządzenia nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 roku również wskazano ogólne zasady etyki zawodowej policjanta. W par. 6 zapisano, że postępowanie funkcjonariuszy względem każdego człowieka powinno cechować się życzliwością i bezstronnością bez względu na rasę, narodowość, wyznanie, światopogląd czy aspekty polityczne⁹¹. Przepis ten bezpośrednio dotyczy poszanowania godności ludzkiej i łączy się z wymogiem apolityczności służby policyjnej. Zadaniem przełożonych jest wypracowanie

⁸⁹ J. Gierszewski, *Polityka zarządzania zasobami ludzkimi i jej wpływ na funkcjonowanie policji*, [w:] P. Majer, M. Seroka (red.), *225 lat policji w Polsce. Policja współczesna*, Olsztyn 2017, s. 105.

⁹⁰ Decyzja nr 121/99 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 lipca 1999 roku – Zasady etyki zawodowej policjanta.

⁹¹ Zarządzenie nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta” (Dz. U. KGP z 2004 r., nr 1, poz. 3).

odpowiednich podstaw, mechanizmów czy procedur zapewniających obiektywizm w każdych warunkach. Podobne stanowisko wyrażono w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 1999 roku w sprawie dotyczącej ograniczenia działalności politycznej wobec policjantów⁹² (László Rekvényi przeciwko Węgrom). Konieczność zachowania takich nakazów argumentowano koniecznością depolityzacji, zwłaszcza w państwie o totalitarnych doświadczeniach. Społeczeństwo powinno oczekiwać neutralnej formacji, a państwo powinno ją zagwarantować. Zdaniem Aleksandry Nowak wstąpienie do danej grupy zawodowej zobowiązuje do przestrzegania prawych i etycznych zapisów jej dotyczących, także tych o charakterze ograniczającym jednostki⁹³.

Według Juliusza Piwowarskiego⁹⁴ funkcjonariusze są zobowiązani do lojalności wobec władzy wykonawczej i wyznaczonego przez nią programu czy strategii. Zasada neutralności politycznej świadczy zaś o „manifestacji siły funkcjonariusza policji, wynikającej z jego niezależności, umiejętności jej ochrony i utrzymania mimo istnienia różnych wpływów”⁹⁵. W takim ujęciu autor podkreśla rolę samych policjantów oraz fakt, że apolityczność nie jest wyłącznie wymogiem wobec podmiotów politycznych, ale i obowiązkiem funkcjonariuszy.

Analizując etyczne zasady systemu wartości funkcjonariuszy państwowych, do których niewątpliwie zalicza się także policjantów, Jolanta Itrich-Drabarek⁹⁶ wskazała na następujące elementy: praworządność, patriotyzm, misję służby publicznej i honor, odpowiedzialność, neutralność polityczną, bezstronność, profesjonalizm, rzetelność, lojalność, godne zachowanie w służbie i poza nią. Zdaniem autorki oznacza to brak zgody na publiczne wyrażanie politycznych poglądów i przekonań, niedopuszczanie do kreowania niewłaściwej atmosfery pracy z powodów politycznych, zakaz dyskryminacji czy też faworyzowania określonych jednostek, prowadzenie niezależnej od wpływów rekrutacji, selekcji, awansu oraz unikanie oddziaływania ze strony organizacji zawodowych, samorządowych i społecznych⁹⁷. Z kolei przytoczona zasa-

⁹² Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 maja 1999 r., 25390/94.

⁹³ A. Nowak, *Apolityczność Policji*, [w:] S. Pikulski (red.), *Ochrona człowieka w świetle praw Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z II Międzynarodowej Konferencji Naukowej*, Olsztyn 2002, s. 603.

⁹⁴ J. Piwowarski, *Etyczność funkcjonariusza Policji*, Warszawa 2019, s. 81.

⁹⁵ Tamże.

⁹⁶ J. Itrich-Drabarek, *Etyka zawodowa funkcjonariuszy służb państwowych*, Warszawa 2016, s. 56–86.

⁹⁷ Tamże, s. 75.

da bezstronności oznacza niepodleganie naciskom oraz równe traktowanie wszystkich ludzi, bez względu na interesy partyjne, grupowe lub inne.

Edward Wiszowaty, zajmujący się etyką w służbach mundurowych, rozważał, czy apolityczność jest w ogóle możliwa do zrealizowania oraz jakie niesie za sobą konsekwencje zarówno w życiu służbowym, jak i prywatnym policjanta⁹⁸. Tak jak Michał Otrębski oraz Andrzej Misiuk autor wykluczył oddzielenie od siebie Policji i świata polityki, ponieważ zarówno jest to nie-realne, jak i może prowadzić do groźnych konsekwencji dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Polityczne inicjatywy na rzecz Policji powinny mieć charakter legalny i jawny oraz pozostawać pod kontrolą parlamentu (czy też innych podmiotów). W określonych warunkach osoby stojące na czele Policji mają wręcz obowiązek wypowiedzenia się i zajęcia stanowiska. Zdaniem autora groźne jest zarówno zbyt intensywne ingerowanie polityków w działania na rzecz bezpieczeństwa, jak i zbyt małe zaangażowanie lub bagatelizowanie problemów. Największego zagrożenia Wiszowaty upatruje w podejmowaniu decyzji przez osoby powoływane z nadania politycznego, co wiąże z jedną z technik manipulacji – ingracją⁹⁹. Autor zakończył rozważania stwierdzeniem o fikcyjnej i niemożliwej do zrealizowania sterylnie apolitycznej Policji.

1.4. Wnioski

Wskazane powyżej podejścia do zagadnienia apolityczności wskazują na duże rozbieżności w jego rozumieniu. Z jednej strony mamy ujęcie formalnoprawne, skupiające się na zakazie przynależności policjantów do partii politycznych, niektórych organizacji oraz na kwestii kandydowania policjantów do samorządu terytorialnego lub innych organów. Z drugiej zaś strony część autorów praktyków, takich jak Michał Otrębski i Andrzej Szary, wskazuje na zagrożenia w relacjach politycy–policjanci, w których może dojść do nadużyć o charakterze politycznym, co odnosi się do kwestii zarządzania Policją. Jeszcze inne podejście, prezentowane przez Edwarda Wiszowatego czy Jarosława Tuliszkę,

⁹⁸ E. Wiszowaty, *Etyka policji: między prawem, moralnością i skutecznością*, Warszawa 2014, s. 115.

⁹⁹ Ingracja („wkradanie się w cudze łaski”) to technika manipulacji, działanie mające na celu zdobycie sympatii (wytworzenie pozytywnej postawy). Zob.: *Ingracja*, <http://www.psychologia.apl.pl/index.php/psychoslownik/S%C5%82ownik-poj%C4%99%C4%87-z-zakresu-psychologii-3/1/Ingracja-29/>, dostęp: 2.05.2016 r.

podkreśla etyczny wymiar apolityczności policjantów, odnoszący się bardziej do moralności niż do zapisów prawnych.

Można zatem wnioskować, że nieapolityczna policja to taka, która przekracza ustawowe i zwyczajowe relacje między nią a koalicją rządzącą poprzez chociażby niewłaściwą dystrybucję sił (przejawiającą się na przykład w działaniach mających na celu budowanie politycznego kapitału, istotne z punktu widzenia polityków, ale nie policyjnej praktyki, lub czynnościach skierowanych przeciwko wybranym osobom czy grupom).

Policja stanowi ważną część życia publicznego, a ponadto w głównej mierze odpowiada za bezpieczeństwo wewnętrzne oraz porządek publiczny państwa. Choćby z tego względu nie może zostać całkowicie odseparowana od politycznych decyzji oraz od reagowania na rzeczywiste potrzeby społeczeństwa. Działalność oraz strategie Policji powinny charakteryzować się odpornością na naciski oraz zmiany na scenie politycznej. Jednocześnie formacja ta nie może być zupełnie samodzielnym bytem, niepodlegającym żadnej kontroli – budziłoby to obawy o nadużywanie przez nią pozycji lub o naruszanie prawa dla własnych potrzeb.

Przez apolityczność Policji można zatem rozumieć takie relacje między Policją a politykami, które nie naruszają niezależności służby policyjnej i nie prowadzą do przekroczenia ich ustawowych uprawnień. Stosunki te powinny charakteryzować się odpornością na naciski polityczne, które miałyby skutkować podjęciem działań ze strony Policji tylko ze względu na stopień zależności między służbą a politycznymi nadzorcami. Także przynależność do określonej partii politycznej, sympatyzowanie z nią lub określoną ideologią czy powoływanie się na znajomość nie stanowi wyznacznika do zaniechania lub podjęcia określonych procedur.

W odniesieniu do ustawowego zapisu o apartyjności Policji oraz komentarzy do tego artykułu należy stwierdzić, że sam zakaz uczestnictwa policjantów w partiach politycznych nie oddaje w pełni tego, jak można pojmować apolityczność oraz jakie niesie on konsekwencje dla całej formacji. Jeszcze raz trzeba podkreślić, że Policja, a razem z nią inne służby, straże czy inspekcje są powołane do życia przez polityczne ze swojej natury państwo. Nie mogą one funkcjonować w oderwaniu od jego pozostałych organów. Same procedury kadrowe (powoływania, awanse, odwoływania) są nierozłącznie związane z danym systemem politycznym, podobnie jak nadany im status i wyznaczone kierunki działania. Państwo powinno inwestować w służby również po to, by ich funkcjonariusze mogli się później przysłużyć jako eksperci w swoich dziedzinach.

W tym kontekście Jerzy Zalewski wspomina o „pokazowej apolityczności”, która nie może oznaczać milczenia w sprawach bezpieczeństwa¹⁰⁰. Chociażby z tych względów postulowanie odpolitycznienia służb jawi się jako niesłuszne. Właściwsze wydaje się zwracanie uwagi na transparentność działań z obu stron, a także na fakt, że polityka państwa w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego powinna być stała i w większości niezależna od zmieniających się ekip rządzących. Zapisy prawne, choćby najlepiej sformułowane, nie będą miały znaczenia, jeśli ich zastosowanie zostanie wypaczone. Niewątpliwie ważną rolę, choć zwykle niedostrzeganą, do odegrania w debacie na temat polityczności służb mają z jednej strony społeczeństwo, a z drugiej opozycja polityczna oraz różnego rodzaju organizacje. Z reguły zarzuty o upolitycznienie wybranej służby trafiają na podatny grunt, powodując zainteresowanie mediów i obywateli, wpływając na odbiór czy wiarygodność danego organu, a jednocześnie stanowiąc chwyt w grze politycznej (choćaby w postaci przedwyborczych obietnic odpolitycznienia służb, nadawania politycznego tonu różnego rodzaju sytuacjom). Można bowiem odnieść wrażenie, że politycy próbują wykorzystywać służby we własnych celach (rywalizacja w ramach partii, rozstrzyganie konfliktów, obsadzanie stanowisk), do czego nie powinno dochodzić w systemie demokratycznym. Stąd zapewne może wynikać brak wiary w apolityczność którejkolwiek ze służb. Jak określiła to Monika Gmurek: „Pojęcie apolityczności stanowi wygodną i wysoce użyteczną metaforę pożądanego rzeczywistości, wyraz myślenia życzeniowego. Apartyjność, bezstronność i niezależność są natomiast terminami jak najbardziej realnymi, uwzględniającymi hierarchiczne ograniczenia, praktykę postępowania wraz z jej konsekwencjami oraz samoograniczenia”¹⁰¹.

¹⁰⁰ J. Zalewski, *Apolityczność sił zbrojnych...*, dz. cyt., s. 295.

¹⁰¹ M. Gmurek, *Polityczność „apolityczności”...*, dz. cyt., s. 26.

Rozdział 2

CZYNNIKI SPRZYJAJĄCE UPOLITYCZNIENIU POLICJI

Zgodnie z badaniami B. Dana Wooda oraz Richarda W. Watermana, przeprowadzonymi na wybranych amerykańskich organach administracji, elementami warunkującymi dynamikę politycznej kontroli nad administracją są: polityczne nominacje, zmiany budżetowe, legislatywa, reorganizacje, działania nadzorcze, zmiany kadrowe¹.

Czynniki sprzyjające upolitycznieniu Policji i innych służb to nie tylko ustawowe powiązania, takie jak tryb powoływania szefów służb (w tym jego przejrzystość i jawność) oraz ich współpracowników czy finansowanie formacji ze środków państwowych (w przypadku Policji dochodzi także kwestia dofinansowywania przez inne instytucje). Można zaliczyć do nich także uwarunkowania o charakterze subiektywnym, nieostrym, co do których wykazanie takich korelacji jest trudne. Należą do nich: zależność funkcjonariuszy od decyzji podejmowanych przez polityków (w zakresie prawa, budżetu na wynagrodzenia, sprzętu, zadań, pragmatyki służbowej), konformizm w kontaktach z politykami, chęć wykorzystywania służb do własnych celów przez przedstawicieli władzy, dążenie do uzyskania jak największych korzyści. Trzy ostatnie punkty odnoszą się do indywidualnych cech, a także – w pewnym zakresie – do wyznawanych zasad moralnych. Można tu zwrócić uwagę cho-

¹ B.D. Wood, R.W. Waterman, *The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy*, „The American Political Science Review” 1991, 85(3).

ciażby na postawę szefów służb, dających innym funkcjonariuszom wzór lub antywzór postępowania: jakie zachowania są oczekiwane, a jakie nie, jaki jest sposób (lub jego brak) reagowania na niezgodne z zasadami służby przypadki, niwelowanie nadużyć. Jak zauważyła Margaret E. Beare, zwiększenie finansowania formacji, ze szczególnym przeznaczeniem na konkretne działania, sprawia, że rozgraniczenie pomiędzy kierunkiem a polityczną ingerencją może się zacierać lub zanikać².

W niniejszym rozdziale podjęto próbę odpowiedzi na problemy szczegółowe zawarte w pytaniu: Za pomocą jakich czynników politycy mogli oddziaływać na Policję?

W pierwszej części skupiono się na analizie głównych kwestii, które pojawiają się przy okazji uchwalania ustaw budżetowych oraz towarzyszących im dyskusji między policjantami, ich związkiem zawodowym a przedstawicielami rządu oraz opozycji, czyli: wynagrodzeń, zasiłków chorobowych, emerytur oraz środków na modernizację i funkcjonowanie Policji.

Druga część została poświęcona na omówienie polityki kadrowej w polskiej Policji w danym okresie. Najważniejsze punkty w tym zakresie to: zatrudnianie, reorganizacje związane ze zmianą ekipy rządzącej lub ministerialnej, powoływanie komendantów Policji oraz nominacje generalskie.

2.1. Finansowanie Policji w latach 2007–2015

Gen. Roman Polko, komentując wydarzenia przed Świętem Wojska Polskiego, stwierdził, że na żołnierzy oddziałują odpowiednie sygnały, takie jak podwyżki czy nominacje³. Należy to również odnieść do innych grup zawodowych, w tym mundurowych. Politycy obawiają się wprowadzania jakichkolwiek zmian w strukturze finansowania służb czy też emerytur, ponieważ każda taka propozycja spotyka się ze sprzeciwami ze strony organów bezpieczeństwa. Ponadto problem ten może być użyty przez opozycję w walce politycznej. Rozważając kwestie finansowe, warto się także zastanowić, czy pieniądze nie umożliwiają „kupowania” służb i wykorzystywania ich do własnych potrzeb. W tym kontekście pojawia się również wątek forsowania poszczególnych roz-

² M.E. Beare, *Steeped in Politics: The Ongoing History of Politics in Policing*, [w:] M.E. Beare, T. Murray (red.), *Police and Government Relations...*, dz. cyt., s. 357.

³ *General Polko: za słabe wystąpienie Dudy*, <http://www.rp.pl/Sluzby-mundurowe/1708194-93-General-Polko-Za-slabe-wystapienie-Dudy.html#ap-1>, dostęp: 4.09.2017 r.

wiązań przez „mundurowe lobby”, rozumiane głównie przez pryzmat związku zawodowego.

2.1.1. Wydatki budżetowe na Policję

Finanse publiczne mogą stanowić element rozgrywek politycznych na różnych polach. Policja jest jedną ze służb odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, co wymaga odpowiedniego finansowania. Konkuruje na tym polu z innymi formacjami, takimi jak: Państwowa Straż Pożarna, Straż Graniczna (nadzorowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych), Służba Więzienna (podlegająca ministrowi sprawiedliwości), służby specjalne oraz Siły Zbrojne (na które przypada zapisane około 2% z PKB). Jednocześnie, jako grupa nacisku, Policja dąży do uzyskania dla siebie jak największych korzyści. Wykonywanie wyznaczonych przez ustawodawcę zadań wiąże się z koniecznością ciągłego rozwoju, tak by odpowiadać na społeczne potrzeby i wyzwania, co automatycznie generuje koszty. To trudny temat, na który nigdy nie ma odpowiedniej pory. Zatem próby ograniczania środków przeznaczanych na Policję prowokują głosy sprzeciwu, najczęściej ze strony opozycji. Ryszard Kalisz, były minister spraw wewnętrznych i administracji, przekonywał, że zmiany w policyjnym budżecie były nieprzemyślane i będą miały negatywny wpływ na bezpieczeństwo obywateli⁴. Inny był minister, Ludwik Dorn, dodawał, że osłabienie Policji oraz gwałtowny przyrost bezrobocia wśród społeczeństwa spotęguje zwiększone problemy z przestępczością⁵. Co prawda taki pogląd nie jest do końca zgodny z wynikami badań, które nie potwierdziły jednoznacznie korelacji między ubóstwem a wzrostem przestępczości⁶. W tym przypadku rozumowanie wygląda następująco: mniejsze pieniądze, które otrzyma Policja, przełożą się na konieczność szukania oszczędności i cięć, a to odbije się na jakości służby, co odczuje przeciętny obywatel. Z kolei dysponowanie pieniędzmi przez rządzących może budzić obawy o chęć przypodobania się służbom, będącym jednocześnie potencjalnym elek-

⁴ T. Noszczyński, *Policja w kryzysie*, „Policja 997” 2009, marzec, s. 8.

⁵ Tamże, s. 9.

⁶ „Choć związki między bezrobociem a przestępczością istnieją, to trudniej określić związek przyczynowo-skutkowy zachodzący między nimi” – W. Klaus, *Relacje między biedą i wykluczeniem społecznym a przestępczością*, [w:] K. Buczkowski, B. Czarnecka-Działuk, W. Klaus, A. Kossowska, I. Rzeplińska, P. Wiktorska, D. Woźniakowska-Fajst, D. Wójcik, *Společno-polityczne konteksty współczesnej przestępczości w Polsce*, Warszawa 2013.

toratem. Według zasady „kto ma pieniądze, ten ma władzę” groźba obcięcia budżetu może wywoływać negatywne reakcje (konfrontacja, uległość).

Budżet polskiej Policji to temat trudny badawczo ze względu na konieczność ujęcia w nim różnorodnych interesów – policjantów, polityków, społeczeństwa. Dochody i wydatki państwa muszą znajdować swoje pokrycie, a oczywiste jest, że jeśli jeden sektor otrzyma większe fundusze, to automatycznie mniej pieniędzy przypadnie na inny. Należy dodać, że interesy określonych grup oraz państwa często nie są ze sobą zbieżne, co może powodować między nimi spęcia. Budżet jest tylko jeden, natomiast potrzeby liczne. Wiąże się to z pytaniami o ich priorytet w skali państwowej oraz o pośrednie i bezpośrednie efekty ekonomiczne.

Zgodnie z art. 13 ustawy o Policji funkcjonowanie tej służby jest finansowane z budżetu państwa⁷. Dokładniej ujmując, finansowanie pochodzi głównie z części środków ministerstwa właściwego do spraw bezpieczeństwa, co wyraża ideę, według której państwo odpowiada za bezpieczeństwo obywateli, a Policja to formacja wykonująca zadania w tym zakresie. Działania funkcjonariuszy oraz ich opłacanie – wynagrodzenia, emerytury, dodatki – zapewnia Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, dzięki czemu nie są generowane dodatkowe koszty związane chociażby ze wzrostem biurokracji. Proces ustalania budżetu jest wieloetapowy, wymaga także współpracy wielu podmiotów: Biura Finansów, w tym Wydziału Budżetu, Wydziału Zamówień Publicznych, Wydziału Rachunkowości i Analiz, a także Ministra Finansów. Z kolei budżet zadaniowy „oparty jest na planowaniu w perspektywie rocznej i wieloletniej. Zakłada alokację środków publicznych w obszarach funkcji państwa, z jednoczesną prezentacją zadań w układzie hierarchicznym z przypisanymi celami, które wynikają z dokumentów strategicznych rządu oraz których osiągnięcie oceniane jest za pomocą adekwatnych wskaźników”⁸. Dzięki temu zwiększa się skuteczność oraz efektywność tego wydatkowania, a jednocześnie zwraca się uwagę na celowość zleconych zadań.

Jednostki samorządu terytorialnego, państwowe jednostki organizacyjne, stowarzyszenia, fundacje, banki oraz instytucje ubezpieczeniowe mogą – dzięki odpowiednim zapisom w ustawie o Policji – uczestniczyć w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych, kosztów

⁷ Ustawa o Policji..., dz. cyt., art. 13.

⁸ E. Wójcik, *Budżet zadaniowy polskiej Policji*, <https://www.wspol.edu.pl/kwartalnikpolicja/index.php/2008-rok-archiwum-66/33-policja-42008/115-wk>, dostęp: 10.03.2020 r.

utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji oraz zakupu niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług⁹. Wiąże się to z wykonywaniem przez samorządy zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego poprzez tworzenie dodatkowych etatów, opłacanie przedłużonego czasu służby lub fundowanie nagród¹⁰. Rada powiatu lub gminy może wnioskować o zwiększenie liczby etatów w rewirach dzielnicowych i posterunkach Policji, pod warunkiem że te organy zobowiązują się do pokrywania kosztów utrzymania tych etatów przez minimum 5 lat (na podstawie odpowiednich umów i porozumień). Jak zauważa Jarosław Dobkowski, możliwość tworzenia dodatkowych etatów funkcjonowała już w latach 50. ubiegłego wieku¹¹. Liczba funkcjonariuszy finansowanych przez źródła lokalne z każdym rokiem coraz bardziej malała, co obrazuje poniższa tabela 2. Jedną z przyczyn takiego stanu może być zmniejszenie środków samorządowych, co przekłada się na ich inne lokowanie. Takie dofinansowywanie, które – teoretycznie – powinno być zapewnione przez budżet państwa, może budzić obawy o wystąpienie różnych form korupcyjnych lub zwiększanie powiązań Policji z władzą lokalną przez tworzenie sieci zależności.

Tabela 2. Liczba funkcjonariuszy Policji finansowana przez samorządy lokalne

Rok	Liczba funkcjonariuszy
2007 (stan na grudzień)	235
2008 (stan na grudzień)	245
2009 (stan na grudzień)	241
2010 (stan na grudzień)	119
2011 (stan na grudzień)	108
2012 (stan na styczeń)	106
2013 (stan na styczeń)	97
2014 (stan na kwiecień)	65
2015 (stan na styczeń)	54
2016 (stan na styczeń)	49

Źródło: *Stan na pozostałe lata*, <http://www.info.policja.pl/inf/organizacja/stan-zatrudnienia/pozostale-lata>, dostęp: 10.03.2020 r.

⁹ Ustawa o Policji..., dz. cyt., art. 13 ust. 3.

¹⁰ Tamże, art. 13 pkt. 4a–4b.

¹¹ J. Dobkowski, *Policja i samorząd terytorialny w Polsce. Charakterystyka prawna relacji wzajemnych*, Olsztyn 2015, s. 113.

Zmiany w ustawie o finansach publicznych z 2009 roku¹² doprowadziły do zlikwidowania samorządowych funduszy celowych oraz państwowych funduszy celowych działających jako osoby prawne¹³. Spowodowało to obowiązek uwzględnienia w ustawie budżetowej planów finansowych państwowych funduszy celowych, wśród których znajduje się Fundusz Wsparcia Policji.

Decyzja nr 10 ministra spraw wewnętrznych i administracji z 2015 roku¹⁴ wyszczególnia dysponentów środków budżetu państwa bezpośrednio podległych dysponentowi części budżetowej. W świetle tego przepisu komendant główny Policji jest dysponentem drugiego stopnia, z kolei dysponentami trzeciego stopnia, bezpośrednio mu podległymi, są: komendanci wojewódzcy, komendant stołeczny, komendanci Szkół Policji w Katowicach, Pile, Słupsku oraz komendant Centrum Szkolenia Policji w Legionowie.

Grupy wydatków budżetowych¹⁵ to: majątkowe, rzeczowe, pozapłacowe świadczenia pieniężne, płace i pochodne. Do wydatków rzeczowych zalicza się głównie: koszty transportu (w tym paliwo i naprawy), utrzymania nieruchomości, ekwiwalent za umundurowanie, koszty telefoniczne i informatyczne, uzbrojenie, umundurowanie, delegacje, koszty dojazdu funkcjonariuszy. Z kolei wydatki majątkowe są w dużej mierze przeznaczane na zakup sprzętu transportowego, uzbrojenia i techniki specjalnej, wydatki inwestycyjne, program standaryzacji komend i komisariatów. Wydatki ponoszone w Komendzie Głównej Policji klasyfikowane są następująco¹⁶: grupa 0 – finanse; grupa 1 – łączność i informatyka; grupa 2 – transport; grupa 3 – uzbrojenie i technika specjalna; grupa 4 – umundurowanie i higiena osobista; grupa 5 – wyżywienie; grupa 6 – administracja i utrzymanie obiektów; grupa 7 – remonty obiektów i inwestycje; grupa 8 – szkolenie i wychowanie; grupa 9 – lecznictwo.

Ustawa budżetowa określa wydatki przeznaczane na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową – w tym dziale wyszczególnia się: dotacje,

¹² Ustawa z dnia 19 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), art. 29.

¹³ M. Korolewska, *Państwowe fundusze celowe*, <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=3CC74DA815B09B4AC1257A5A003B5EC8&litera=P>, dostęp: 14.06.2016 r.

¹⁴ Decyzja nr 10 ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w częściach, których dysponentem jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2015 r., poz. 1).

¹⁵ T. Noszczyński, *Budżet 2013 cd.*, <http://gazeta.policja.pl/997/inne/tylko-sluzba/90121,Budzet-2013-cd-Nr-101-082013.html>, dostęp: 14.06.2016 r.

¹⁶ A. Graszka, A. Liwińska, M. Kowalczyk, *Księgowość*, „Kwartalnik Policyjny” 2014, 5, s. 21.

subwencje, świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki bieżące, wydatki majątkowe oraz środka unijne dla Policji.

Od 2005 roku elementem ustawy budżetowej jest również plan finansowy Funduszu Wsparcia Policji. Utworzono go na podstawie art. 13 ust. 4c ustawy o Policji¹⁷ jako fundusz celowy budżetu państwa. Składa się z trzech elementów: centralnego, wojewódzkiego i Szkół Policji. Może być finansowany na podstawie umów i porozumień zawartych z podmiotami wymienionymi w ust. 3 tego aktu prawnego. Środki z tego Funduszu mogą zostać przeznaczone na pokrywanie wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji: zakup paliwa, wyposażenie specjalne, czyli kajdanki, kabury, pałki, latarki, kamizelki, walizki oględzinowe, drukarki, radiotelefony, kamery, aparaty cyfrowe, dyktafony, prace remontowe, papier do drukarek i kserokopiarek, samochody, motocykle, zestawy komputerowe, kamery cyfrowe, fotoradary, sprzęt łączności, sprzęt kwaterunkowy (meble biurowe, fotele obrotowe, niszcarki, odkurzacze, paliwo, alkometry)¹⁸, ręczne miotacze mieszanek pieprzowej, tarcze kuloodporne, maski przeciwgazowe, pistolety samopowtarzalne, amunicja, granaty hukowo-błyskowe, tarcze kuloodporne, robot pirotechniczny, kamizelki kuloodporne kamuflowane, pistolety maszynowe, mundury¹⁹, a także: zakup niezbędnych towarów i usług, rekompensatę pieniężną dla policjantów za ponadnormowy czas służby oraz nagrody dla policjantów za osiągnięcia podczas służby.

Lata przedwyborcze oznaczają wiele obietnic dla różnych grup zawodowych. Niemalże zawsze dotyczą zwiększenia wynagrodzeń, liczby etatów, podniesienia etosu służby, ucywilniania czy poprawy w zakresie sprzętów. Przedstawiciele władzy podkreślają to, co udało im się osiągnąć, zwłaszcza w porównaniu z poprzednimi latami. Z kolei opozycja punktuje nieudane założenia rządzących i kreśli swoje wizje naprawy zastanej rzeczywistości. Wpisuje się to w mechanizmy walki o głosy wyborców, a wśród nich nie tylko policjantów, ale także ich rodzin. Przeciwnicy rządu obiecują swoje wsparcie dla funkcjonariuszy, zwiększenie szacunku do munduru, przywrócenie etosu służby, zintensyfikowanie nakładów finansowych, położenie nacisku na zwalczanie przestępczości i patologii. Ponadto podkreślają, że w tym politycznym układzie zarządzanie Policją nie jest prawidłowe.

¹⁷ Ustawa o Policji..., dz. cyt., art. 13 ust. 4c.

¹⁸ T. Noszczyński, *Miliony dla Policji*, <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/21548,Miliony-dla-Policji.html>, dostęp: 14.06.2016 r.

¹⁹ T. Noszczyński, *Budżet 2013 cd.*, dz. cyt.

Jedną ze zmian w policyjnych strukturach było wyodrębnienie w 2014 roku Centralnego Biura Śledczego Policji²⁰, co przełożyło się na podwyższenie ogólnych nakładów finansowych z 217 783 tys. zł w 2015 roku do 249 316 tys. zł w 2016 roku. Także zmiany w procedurze karnej z lipca 2015 roku wpłynęły nie tylko na samo działanie służby (zwiększenie natężenia niektórych obowiązków, takich jak kserowanie, wysyłanie pism i zawiadomień), ale również na finanse, co nie zostało wcześniej uwzględnione w budżecie²¹. W dalszej części rozdziału znajdują się także odwołania do uchwalonych ustaw modernizacyjnych.

Przechodząc do analizy wydatków na Policję w latach 2007–2015 (tabela 3), należy zauważyć, że kształtowały się one na podobnym poziomie (od ponad 7 do ponad 9 mln zł), stanowiły również zdecydowaną większość środków przeznaczanych na bezpieczeństwo publiczne. Skutki kryzysu światowego zapoczątkowanego w 2007 roku w Stanach Zjednoczonych były widoczne w pozostałych państwach, także w Polsce. Doprowadziło to do zmniejszenia wydatków oraz inwestycji w różnych sektorach. Lata 2007 i 2010 były pod tym względem najbardziej okrojone.

Tabela 3. Wydatki budżetu państwa na bezpieczeństwo publiczne w latach 1990–2015

Rok	Łączna kwota wydatków budżetu państwa	Wydatki na bezpieczeństwo publiczne	Wydatki na Policję zawarte w ustawach budżetowych na poszczególne lata
1990	196 166 713,2 mln zł (19 616,67132 ¹)	3 654 901 mln zł (365,4901)	2 671 600 mln zł (267,16)
1991	293 474 478 mln zł (29 347,4478)	10 136 898 mln zł (1 013,6898)	Brak wyszczególnienia
1992	388 400 377 mln zł (38 840,03)	11 963 000 mln zł (1 196,3)	8 384 072 mln zł (838,4072)
1993	514 520 000 mln zł (51 452)	18 630 100 mln zł (1 863,01)	11 301 616 mln zł (1 130,1616)
1994	696 010 000 mln zł (69 601)	23 130 985 mln zł (2 313,0985)	13 805 364 mln zł (1 380,5364)

¹ Kwoty podane w nawiasie w latach 1990–1995 stanowią przełożenie starego złotego na nowy (jeden nowy złoty stanowił 10 000 starych złotych).

²⁰ Historia CBŚP, <http://www.cbsp.policja.pl/cbs/o-cbsp/historia/120311,Historia-CBSP.html>, dostęp: 5.03.2020 r.

²¹ I. Kacprzak, G. Zawadka, *Dziura w budżecie policji*, <https://www.rp.pl/Sluzby-mundurowe/311039861-Dziura-w-budzecie-policji.html>, dostęp: 10.03.2020 r.

Tab. 3 – cd.

Rok	Łączna kwota wydatków budżetu państwa	Wydatki na bezpieczeństwo publiczne	Wydatki na Policję zawarte w ustawach budżetowych na poszczególne lata
1995 ^{II}	914 673 000 mln zł (91 467,3)	29 193 060 mln zł (2 919,306)	17 398 410 mln zł (1 739,841)
1996	109 671 163 tys. zł	4 075 143 tys. zł	2 493 827 tys. zł
1997	127 553 656 tys. zł	1 376 848 tys. zł	Brak wyszczególnienia
1998	143 440 795 tys. zł	1 576 624 tys. zł	Brak wyszczególnienia
1999	142 099 762 tys. zł	1 794 348 tys. zł	4 327 964 tys. zł
2000	156 309 815 tys. zł	1 646 747 tys. zł	4 844 263 tys. zł
2001	185 444 665 tys. zł	2 095 058 tys. zł	5 219 618 tys. zł
2002	185 101 632 tys. zł	1 683 241 tys. zł	5 202 743 tys. zł
2003	194 431 654 tys. zł	6 608 347 tys. zł	5 478 410 tys. zł
2004	199 851 862 tys. zł	6 799 068 tys. zł	5 639 166 tys. zł
2005	209 703 733 tys. zł	7 301 428 tys. zł	6 006 381 tys. zł
2006	225 828 675 tys. zł	7 589 310 tys. zł	6 225 815 tys. zł
2007	258 952 516 tys. zł	8 784 757 tys. zł	7 178 158 tys. zł
2008	308 982 737 tys. zł	10 372 362 tys. zł	8 461 243 tys. zł
2009	321 221 112 tys. zł	11 279 304 tys. zł	9 230 816 tys. zł
2010	301 220 817 tys. zł	9 516 007 tys. zł	7 900 520 tys. zł
2011	313 344 394 tys. zł	9 811 699 tys. zł	8 206 799 tys. zł
2012	328 765 688 tys. zł	9 803 531 tys. zł	8 455 359 tys. zł
2013	334 950 800 tys. zł	10 246 740 tys. zł	8 787 288 tys. zł
2014	325 287 369 tys. zł	10 333 357 tys. zł	8 749 666 tys. zł
2015	336 680 000 tys. zł	10 446 888 tys. zł	8 852 294 tys. zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych z lat 1990–2015. W okresie 2007–2015 w kolumnie, w której zawarto wydatki na Policję, zsumowano wartości znajdujące się w 42. dziale ustawy budżetowej na poszczególne lata, rezerwy celowe, środki na Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji (2011–2016) oraz środki w ramach Funduszu Wsparcia Policji (2009–2016). Pogrubiona część tabeli odnosi się do głównego okresu badań.

Warto podkreślić, że ustawa budżetowa przewiduje także rezerwy celowe, które są dodatkowymi środkami przeznaczonymi na konkretne potrzeby z zakresu bezpieczeństwa publicznego, a ich szczegółowy podział na pozycje klasy-

^{II} Zgodnie z reformą walutową w tym roku nastąpiła denominacja złotego.

fikacji budżetowej nie jest możliwy w okresie opracowywania projektu ustawy budżetowej²². W 2012 roku²³ była to „Rezerwa na zabezpieczenie bezpieczeństwa podczas Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012 – na wypłatę zryczałtowanego ekwiwalentu pieniężnego za przedłużony czas służby funkcjonariuszy Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu” oraz „Środki na podwyżkę uposażeń funkcjonariuszy Policji od dnia 1 lipca 2012 roku”, a w 2015 roku²⁴ – „Środki na realizację przedsięwzięć związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem korupcji, ograniczeniem przestępczości gospodarczej oraz przeciwdziałaniem zagrożeniom terrorystycznym” oraz „Środki dla Policji na realizację zadań związanych z udzieleniem ochrony i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka”. W pozostałych latach środki były przydzielane w głównej mierze na modernizację sprzętu, kadry, wynagrodzenia, realizację programów wieloletnich, ochronę i pomoc dla pokrzywdzonego oraz świadka czy też przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji, ograniczenie przestępczości gospodarczej oraz przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym.

Zdaniem wielu policjantów i obserwatorów policyjny budżet nie jest dobrze skonstruowany i z reguły jest również niedoszacowany, co może powodować nieprawidłowości w jego wykonaniu oraz poszukiwanie środków z innych źródeł²⁵. Można zatem odnieść wrażenie, że to, czym oficjalnie chwali się publicznie politycy – nowe sprzęty, budynki – nie odpowiadają rzeczywistym potrzebom szeregowych funkcjonariuszy. Dodatkowo debaty nad budżetem w zakresie bezpieczeństwa mogą stanowić pretekst do oceny Policji przez partie opozycyjne, co z reguły jest bardziej lub mniej zawołaną krytyką nadzorującego służbę ministra oraz premiera.

Insp. Andrzej Trela, były zastępca komendanta głównego Policji do spraw logistyki, zwraca uwagę na zmianę idei funkcjonowania Policji z administrowania na zarządzanie, szacowanie poziomu ryzyka²⁶. Kryzys niejako zmienił sposób myślenia o zarządzaniu Policją i wymusił potraktowanie jej jako nowoczesnej firmy, części funkcjonariuszy zaś jako menadżerów, a także zastosowanie „filozofii samoograniczania się”²⁷. Co więcej, w lutym 2008 roku, żeby

²² *Rezerwy celowe*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=165823C363B4C4D30C1257A5600444972&litera=R>, dostęp: 14.06.2016 r.

²³ Ustawa budżetowa z dnia 2 marca 2012 r. na rok 2012 (Dz. U. z 2012 r., poz. 273), s. 71.

²⁴ Ustawa budżetowa z dnia 15 stycznia 2015 r. na rok 2015 (Dz. U. z 2015 r., poz. 153), s. 75.

²⁵ J. Ćwieluch, J. Zalewski, *Drogówka i „Drogówka”*, „Polityka”, 13–19 lutego 2013, 7 (2895).

²⁶ I. Fedorowicz, A. Trela, *Jeszcze o cieciu*, <http://gazeta.policja.pl/997/archiwum1/2010/numer-58-012010/49179.dok.html>, dostęp: 14.06.2016 r.

²⁷ I. Fedorowicz, A. Trela, *Wiele się nauczyliśmy*, „Policja 997” 2009, październik, s. 6–7.

zwrócić uwagę na brak podwyżek i niedostateczne warunki służby, policjanci rozpoczęli „Operację widelc”²⁸, która polegała na masowym wysyłaniu aluminiowych widelców do Komendy Głównej Policji. Według funkcjonariuszy z Internetowego Forum Policyjnego miałyby one zostać przetopione i przekazane na podwyższenie policyjnych płac, zarówno obiecywane przez byłego premiera Jarosława Kaczyńskiego, jak i zapisane w ustawie modernizacyjnej. Dodatkowym „czynnikiem zapalnym” w tym zakresie były niefortunna wypowiedź ówczesnego komendanta głównego Policji Andrzeja Matejuka, który na łamach czasopisma „997” oznajmił: „Mając mniej, zrobmy więcej”²⁹.

W analizowanych latach (zwłaszcza w 2010 roku, czyli w okresie przedwyborczym) budżet państwa był tematem wzbudzającym emocje, nie tylko w środowisku policyjnym. Protestowały różne grupy zawodowe – od górników po pracowników służby zdrowia i nauczycieli – próbując wywalczyć podwyżki.

2.1.2. Programy modernizacyjne

Ważnym punktem budżetu policyjnego są programy modernizacyjne. Przy ich tworzeniu autorzy wyszli z założenia, że nowoczesnie wyposażona formacja będzie mogła lepiej realizować swoje ustawowe zadania związane ze służbą społeczeństwu oraz ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego. Nie udało się dotrzeć do informacji, czy wprowadzenie wymienionych programów było poprzedzone oficjalnymi konsultacjami ze środowiskiem policyjnym lub z pracownikami cywilnymi zatrudnionymi w Policji. Niedostateczny stan policyjnego wyposażenia jest tematem licznych dyskusji praktycznie od samego początku funkcjonowania tej służby. Sygnalizowano braki podstawowych artykułów: papieru do drukarki, środków czyszczących, długopisów, nie mówiąc o samych komputerach czy sprawnych radiowozach. Często to sami funkcjonariusze, ze środków prywatnych, zaopatrywali komendy/komisariaty w niezbędne rzeczy. W celu uzyskania oszczędności w niektórych jednostkach wprowadzono limity przejechanych kilometrów, co z pewnością wpływało na jakość podejmowanych działań, a co za tym idzie, na służbowe morale.

²⁸ *Podwyżki na widelcu*, „Polityka”, 9 lutego 2008, 6 (2640).

²⁹ I. Fedorowicz, A. Matejuk, *Mając mniej, zrobmy więcej*, <http://www.gazeta.policja.pl/997/archiwum-1/2009/numer-52-072009/42824,90-LAT-POLSKIEJ-POLICJI.html>, dostęp: 5.03.2020 r.

Duża część środków z budżetu państwa (a także z funduszy samorządów oraz dotacji europejskich i ochrony środowiska³⁰) została zainwestowana w „Program standaryzacji komend i komisariatów Policji na lata 2013–2015”³¹, którego celem była poprawa warunków obsługi obywatela w komendach i komisariatach przy jednoczesnym wyrównywaniu i polepszaniu warunków pracy funkcjonariuszy i pracowników Policji. W skład zespołu mającego opracować i wdrożyć program oraz sprawować nadzór nad jego realizacją weszli praktycznie sami pracownicy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych przy merytorycznym udziale Komendy Głównej Policji³². Było to jedno z priorytetowych działań w ramach strategii „Sprawne Państwo 2020”³³. Insp. Mariusz Sokołowski, ówczesny rzecznik Komendy Głównej Policji, stwierdzał: „Dzisiaj mamy 50 proc. jednostek, które spełniają wysokie standardy europejskie, ale już druga połowa to jednostki, do których wstyd jest wprowadzić obywatela, w których wielu urzędników nie chciałoby pracować”³⁴. Dzięki pieniądзом przeznaczonym na ten cel powstało kilkanaście nowych siedzib³⁵, między innymi: Komenda Powiatowa Policji w Nowej Soli, Komenda Miejska Policji w Płocku i Komenda Powiatowa Policji w Stargardzie Szczecińskim, a także udało się przeprowadzić remonty w: Gdańsku, Gliwicach, Gorzowie Wielkopolskim, Przemyśle, Radomiu, Skierniewicach, Suwałkach, Bochni, Brzozowie, Kluczborku, Kościanie, Krotoszynie, Limanowej, Miliczu, Mońkach, Myślenicach, Pabianicach, Pleszewie, Rawiczu, Słupcy, Śremie, Środzie Wielkopolskiej, Turku, Wieluniu, Włoszczowie, Wrześni, Złotowie oraz w komisariatach Policji w: Białej, Koronowie, Lubsku, Nowej Rudzie, Rzgowie i Wschowie. Obrazowo program modernizacji komend i komisariatów przedstawiał Piotr Pytlakow-

³⁰ *Policja podnosi standard. Nowe komendy i komisariaty do 2015 roku*, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/policja-podnosi-standard-nowe-komendy-i-komisariaty-do-2015.html>, dostęp: 14.06.2016 r.

³¹ *Program standaryzacji komend i komisariatów Policji na lata 2013–2015*, <https://www.info.policja.pl/download/16/105486/Programzatwierdzony29styczen2013r.pdf>, dostęp: 14.06.2016 r.

³² *Jednolity standard komend policji – w MSW powstał specjalny zespół*, <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/10339,Jednolity-standard-komend-policji-w-MSW-powstal-specjalny-zespol.html>, dostęp: 14.06.2016 r.

³³ B. Szadkowska, *Program Standaryzacji Komend i Komisariatów Policji*, „Kwartalnik Policjny” 2014, 5, s. 32.

³⁴ *Budżet 2013: 18,6 mln na mundurowych*, <https://www.newsweek.pl/polska/budzet-2013-policja-bezpieczenstwo-abw/6tjpm6j>, dostęp: 10.03.2020 r.

³⁵ *O programie Standaryzacji Komend i Komisariatów Policji*, <https://www.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/12423,O-Programie-Standaryzacji-Komend-i-Komisariatow-Policji.html>, dostęp: 14.06.2016 r.

ski: „Pieniądze wydano, po czym okazało się, że wciąż połowa obiektów wymaga ratunku, bo się rozsypią. (...) Problem jest znany od dawna, ale kołdra za krótka. Dotychczas przeciągano ją więc, nakrywając raz nogi, raz głowę. Malowano fasadę, a wewnątrz pozostawiano sypiące się ściany i zmurszałe podłogi albo odwrotnie”³⁶. Twórcom programu zarzucano, że standaryzacja miała na celu wyłącznie poprawę policyjnego wizerunku, z czym nie zgadzał się nadinsp. Wojciech Olbryś, dla którego te działania służyły także funkcjonariuszom i polepszaniu warunków ich pracy³⁷.

Innym programem wieloletnim, finansowanym z budżetu państwa oraz rezerw celowych, był „Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007–2011”³⁸. Środki przeznaczone na Policję w ramach tego programu przedstawiono w tabeli 4. Cele programu dotyczące Policji i wpisujące się w skład drugiej funkcji państwa to zwiększenie sprawności działania służby prewencji i ruchu drogowego oraz zwiększenie sprawności działania służby kryminalnej i śledczej. Nadzór nad jej realizacją pełnił minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Tabela 4. „Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007–2011” – środki przeznaczone na Policję

Rok	Kwota (w tys. zł)
2007	869 045
2008	1 816 717
2009	1 350 680
2010	352 523
2011	69 455
Razem	4 458 429

Źródło: opracowanie własne na podstawie Załącznika nr 1 „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007–2011”.

W tabeli 5 wyszczególniono wydatki zaplanowane z rezerw celowych dla programu.

³⁶ P. Pytlakowski, *Kogo trafi logo*, „Polityka”, 12–18 czerwca 2013, 24 (2911), s. 25.

³⁷ I. Fedorowicz, W. Olbryś, *115 mld złotych do wydania w pół roku*, „Policja 997” 2014, sierpień, s. 25.

³⁸ Ustawa z dnia 12 stycznia 2007 roku o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007–2011 (Dz. U. z 2007 r., nr 35, poz. 213).

Tabela 5. Rezerwy celowe z budżetu państwa – środki na modernizację Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu

Rok	Rezerwa celowa (w tys. zł)
2012	50 000
2013	150 000
2014	150 000
2015	150 000

Źródło: opracowanie własne na podstawie dostępnych ustaw budżetowych na lata 2012–2015.

Pieniądze ze środków na modernizację Policji oraz innych służb miały zostać przeznaczone na: zakup i wymianę sprzętu transportowego i uzbrojenia, sprzęt i wyposażenie specjalne, sprzęt oraz system teleinformatyczny, budowę nowych i modernizację użytkowanych obiektów, urządzenia zabezpieczenia techniczno-obronnego, wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy oraz zastąpienie funkcjonariuszy pracownikami cywilnymi. Z kolei do celów pośrednich zaliczono poprawę lub utrwalenie odpowiedniego wizerunku formacji wśród społeczeństwa oraz międzynarodowych partnerów, pokazywanie swojej skuteczności dla środowiska policyjnego oraz dla obywateli. Głównym beneficjentem programu była Policja. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła realizację modernizacji mimo opóźnień w realizacji umów, pewnych uchybień w faktycznym wykorzystaniu zakupionego sprzętu i wyposażeniu oraz niegospodarnego wydatkowania części środków finansowych przeznaczonych na projekty informatyczne³⁹. Ponadto same programy to źródło niepewnego finansowania, które może zakończyć się niemal w każdej chwili (zwłaszcza w przypadku przejścia władzy przez inną opcję polityczną); pieniądze mogły też zostać przeznaczone na cele odmienne od pierwotnie zakładanych. Epizodyczne dotowanie służb nie gwarantuje ich modernizacji ani odpowiedniego dostosowywania do współczesnych wymogów.

W 2013 roku na łamach policyjnej prasy insp. Arkadiusz Letkiewicz przedstawił budżetowe założenia, które jego zdaniem realnie zaspokoiłyby potrzeby całej służby – kwota ta wynosiła około 10 mld zł (autor projektu miał świadomość, że formacja nie otrzyma takiego dofinansowania)⁴⁰. Ostatecznie uchwalono budżet w wysokości 8 787 288 zł. Te kwoty pokazują ogromne rozbież-

³⁹ NIK o modernizacji Policji, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bezpieczenstwo/nik-o-modernizacji-policji.html>, dostęp: 11.02.2021 r.

⁴⁰ T. Noszczyński, *Tyle samo, czyli mniej*, „Policja 997” 2013, styczeń, s. 6.

ności. Stwierdzenie, że bezpieczeństwo kosztuje, nabiera w tym przypadku szczególnego znaczenia. Należy także pamiętać, że Policja jest jedną z wielu służb (choć drugą najbardziej liczną, zaraz po Siłach Zbrojnych), a ponoszone nakłady pieniężne muszą godzić interesy wszystkich formacji.

2.1.3. Wyплаты i świadczenia

Wyплаты wynagrodzeń oraz innych świadczeń stanowią ważny element gry politycznej. Podwyżki, o które nieustannie zabiegają zarówno związki zawodowe, jak i niektórzy przedstawiciele służb, mają na celu zabezpieczenie własnego interesu (czy też korporacyjnego). Kwestie finansowe mogą być także wykorzystywane do manipulowania opinią publiczną, tak jak chociażby w odniesieniu do policyjnych emerytur, traktowanych przez niektórych jako „przywilej”. Również ugrupowania opozycyjne biorą udział w debatach na temat wydatków przeznaczanych na służby.

2.1.3.1. Wynagrodzenia

W trakcie dyskusji o zmianach w emeryturach oraz zwolnieniach lekarskich często padały głosy mówiące o tym, że wyłącznie godne i sprawiedliwe płace będą rekompensowały powyższe cięcia budżetowe. To one miałyby zmniejszać nieprawidłowości w Policji – nieuprawnione zwolnienia, dorabianie poza służbą, podwyższanie pensji przed przejściem w stan spoczynku, korupcję. Formacja, od której w dużej mierze zależy bezpieczeństwo państwa i obywateli, nie powinna być narażona na problemy w przyznawaniu wynagrodzeń.

Demonstracja w ramach protestu służb mundurowych zorganizowana w 2009 roku zgromadziła policjantów z transparentami między innymi o treści: „Schetynę uszczęśliwimy, przed emeryturą kitę odwalimy”, „Mój pistolet ma 35 lat, nie dam rady służyć tak długo jak on”⁴¹. W 2010 roku odbył się kolejny protest policjantów, tym razem domagających się wypłacenia zaległych świadczeń socjalnych. Wśród demonstrujących słychać było takie hasła, jak: „Były wybory, były obietnice, teraz mamy umierającą policję”, „Glino, pomóż sobie”, „Schetynę uszczęśliwimy, przed emeryturą kitę odwalimy”, czy cytat

⁴¹ *Protest, „Policja 997” 2009, marzec, s. 11.*

z wypowiedzi premiera Tuska: „Dobrze zarabiający policjanci będą dbać o nasze bezpieczeństwo”⁴². Nawet najmniejsza informacja o zagrożeniu płynności w wypłacaniu uposażeń może spowodować niepokoje wśród funkcjonariuszy⁴³. Po artykule *Policja bez pieniędzy, bo budżet ma dziurę*⁴⁴ opublikowanym przez Roberta Zielińskiego ministerstwo wydało oświadczenie, w którym zapewniano o zabezpieczeniu środków między innymi na wypłaty odpraw⁴⁵. Według słów Andrzeja Treli uposażenia i wynagrodzenia stanowiły finansowy priorytet, równie ważny jak utrzymanie nieruchomości, transport i systemy informatyczne⁴⁶. Policyjne zarobki można uznać za narzędzie do wywierania presji i pewnej formy manipulacji ludźmi, co wynika z uznaniowości ze strony przełożonego. Zgodnie z informacją na oficjalnej stronie Policji: „Wynagrodzenie policjanta to suma kilku składników: wynagrodzenia zasadniczego, które zależy od grupy zaszerogowania, dodatku stażowego, a także dodatków służbowego/funkcyjnego i za stopień. Policjant dostaje ponadto mundurówkę, nagrodę roczną – tzw. trzynastkę, a także świadczenia w ramach systemu socjalnego”⁴⁷.

Kwestia wynagrodzeń wywołuje również dużo emocji wśród społeczeństwa, a co za tym idzie, wśród polityków. Część opinii publicznej uznaje, że pensje służb są dostatecznie wysokie i pewne (ze względu na pracę w budżetówce), zwłaszcza w porównaniu z zarobkami w innych profesjach, pozostali natomiast alarmują, że funkcjonariusze zarabiają za mało w odniesieniu do ponoszonego ryzyka i że w innych branżach mogliby zarobić więcej. Przez to zawód policjanta może nie być atrakcyjny pod względem finansowym, co skutkuje mniejszą liczbą chętnych, a także nie pomaga w zatrzymaniu tych, którzy już służą. Sami policjanci argumentują, że satysfakcja ze służby jest niewystarczająca. Przyznawanie podwyżek (lub przeciwnie – zmniejszanie pensji

⁴² *Protest policjantów*, „Policja 997” 2010, styczeń, s. 4.

⁴³ W. Paprocka, M. Kobos, *Oświadczenie MSWiA i MF w sprawie rzekomego zagrożenia płynności w wypłacaniu uposażeń funkcjonariuszy Policji, 19 stycznia 2009 r.*, Oświadczenie-MSWiA-i-MF-w-sprawie-rzekomego-zagrozenia-plynnosci-w-wypłacaniu-up.pdf, dostęp: 17.09.2017 r.

⁴⁴ R. Zieliński, *Policja bez pieniędzy, bo budżet ma dziurę*, <http://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/420012,policja-bez-pieniedzy-bo-budzet-ma-dziure.html>, dostęp: 17.09.2017 r.

⁴⁵ M. Woźniak, *Oświadczenie MSW, 21 lutego 2013 r.*, Oświadczenie-MSW.pdf, dostęp: 17.09.2017 r.

⁴⁶ I. Fedorowicz, A. Trela, *Budżet 2010 – bywało gorzej*, „Policja 997” 2010, kwiecień, s. 10.

⁴⁷ *Zarobki policjantów 2015 r.*, www.info.policja.pl/inf/organizacja/zarobki-policjantow/47709,Zarobki-policjantow-2015-r.html, dostęp: 9.06.2020 r.

bądź warunkowanie ich różnymi normami) może stanowić element rozgrywek między środowiskiem policyjnym a politycznym, w tym opozycyjnym.

W 2012 roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przyznało policjantom 300 zł brutto podwyżki comiesięcznego wynagrodzenia. Policja była wówczas jedną ze służb (obok Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej oraz Biura Ochrony Rządu), które uzyskały podwyżkę mimo zamrożenia wynagrodzeń w sferze budżetowej. „Wzrost uposażeń o 8% stanowił więc częściową rekompensatę inflacji (łącznie ok. 15% w latach 2010–2014)”⁴⁸, o czym przypominała minister Teresa Piotrowska na spotkaniu z policyjnymi związkowcami. Ta decyzja była niewątpliwie związana z rozgrywanymi się w Polsce mistrzostwami Europy w piłce nożnej, a także miała zapewne stanowić kartę przetargową przed zbliżającymi się wyborami.

2.1.3.2. Świadczenia chorobowe

Kolejną kontrowersyjną sprawą, która pojawiała się w debacie publicznej w badanym okresie, były zwolnienia lekarskie dla policjantów. Według wspomnianego już Andrzeja Treli zastępcy komendanta głównego Policji zajmującego się logistyką, każdego dnia 6,28% stanu osobowego Policji przebywało na zwolnieniach (wśród cywilów ta liczba była niższa i wynosiła 3%). Najczęściej dotyczyło to funkcjonariuszy w przedziale między trzecim a dziesiątym rokiem odbywania służby⁴⁹. Zwolnienia lekarskie były wówczas płatne w 100%, co dla niektórych funkcjonariuszy oraz części osób pracujących w innych zawodach (otrzymujących 80%) wydawało się niesprawiedliwe. Jako główne argumenty podawano większe koszty ponoszone przez państwo, problemy dla zwierzchników w znalezieniu zastępstwa za chorego policjanta („martwa dusza”⁵⁰), niedostateczne nakłady pieniężne dla faktycznie pracujących oraz korzystanie z nieuzasadnionych medycznie zwolnień. Tak tę sytuację opisywał Adam Rapacki: „Powszechne są przypadki zwolnień lekarskich w sytuacji konfliktu z przełożonym; przed odejściem na emeryturę; kiedy rodzinie trzeba pomóc przy żniwach itd. Skrajnymi przykładami są wyjazdy za granicę i podejmowa-

⁴⁸ Minister Teresa Piotrowska spotkała się ze związkami zawodowymi, <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/12659,Minister-Teresa-Piotrowska-spotkala-sie-ze-zwiazkami-zawodowymi.html>, dostęp: 17.09.2017 r.

⁴⁹ A. Treli, *Informacje na miarę kryzysu*, „Policja 997” 2009, sierpień, s. 9.

⁵⁰ P. Ostaszewski, P. Kacak, *6000 chorych dziennie*, „Policja 997” 2008, kwiecień, s. 5.

nie tam pracy w trakcie trwania zwolnienia lekarskiego⁵¹. Pieniądze uzyskane ze zmniejszenia świadczenia miałyby trafiać w formie dodatków lub nagród do policjantów zastępujących chorych funkcjonariuszy. Jednocześnie związek zawodowy walczył o utrzymanie tego statusu, powołując się na specyfikę służby, podobnie jak w wypadku emerytur. Grzegorz Nemsem, przewodniczący Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów, twierdził, że policjanci – w przeciwieństwie do strażaków – nie mają silnego lobby w parlamencie⁵². Deklarował również gotowość do rozmów ze wszystkimi opcjami politycznymi, którym bliski będzie temat policyjnej służby⁵³.

Dla funkcjonariuszy niższych szczebli kwestia L4 miała także inny wymiar. „Zbiorowe” zwolnienia lekarskie (lub honorowe oddawanie krwi, za które mogli odbierać dzień wolny) policjanci wykorzystywali jako protest przeciwko niebezpiecznym warunkom pracy, zbyt małej liczbie niezbędnych funkcjonariuszy, stresom wynikającym z relacji z przełożonymi oraz frustracjom⁵⁴. Zwracano także uwagę na kondycję psychiczną i fizyczną policjantów, weryfikowaną przez lekarzy. Odmówienie wystawienia zwolnienia dla funkcjonariusza w określonym stanie mogłoby narażać osoby, wobec których podejmowane są interwencje. Stanowiło to tło dla krytyki sytuacji w Policji przez opozycję, sugerującej, że funkcjonariusze są zmuszani do uciekania się do takich rozwiązań, ponieważ system nie zapewnia im dostatecznych warunków służby.

Marek Działoszyński, były komendant główny Policji, zgadzał się na kontrolę zwolnień lekarskich, lecz jednogłośnie, razem ze związkiem zawodowym, postulował, że jeśli policjanci mają zostać zrównani z cywilami w kwestii wypłaty wynagrodzenia za okres przebywania na zwolnieniu lekarskim, to za służbę w niedziele, święta, nadgodziny oraz pracę w porze nocnej powinni otrzymywać dodatki finansowe. Zarazem podkreślał, że wyznaczanie warunków należy do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i rządu: „jeśli w toku działań legislacyjnych nie uda nam się wspólnie ze związkami zawodowymi zablokować tego projektu, będziemy musieli się do niego dostosować”⁵⁵. We wrześniu 2013 roku doszło do protestu związkowców, w tym służb mundurowych. Delegacja przedstawicieli Federacji Związków Zawodowych Służb

⁵¹ P. Kacak, A. Rapacki, *Nie chodzi nam o oszczędności*, „Policja 997” 2010, grudzień, s. 6.

⁵² P. Kacak, G. Nems, *Czas był na zmiany*, „Policja 997” 2013, luty, s. 23.

⁵³ Tamże.

⁵⁴ P. Ostaszewski, P. Kacak, *6000 chorych dziennie*, dz. cyt., s. 6.

⁵⁵ I. Fedorowicz, M. Działoszyński, *Na miarę czasów*, „Policja 997” 2013, lipiec, s. 7.

Mundurowych domagała się od Ministerstwa Spraw Wewnętrznych „zaprzestania prac nad niekorzystnymi zmianami przepisów dotyczących zwolnień lekarskich funkcjonariuszy, podjęcia prac nad wprowadzeniem dla funkcjonariuszy pełnopłatnych nadgodzin oraz ekwiwalentu finansowego za służbę pełnioną w nocy i w dni ustawowo wolne od pracy, doszacowania budżetów służb i zaniechania w nich cięć oraz waloryzacji płac funkcjonariuszy i pracowników służb mundurowych”⁵⁶. Pomimo protestu oraz innych form wyrażania swojego niezadowolenia funkcjonariuszom nie udało się utrzymać obowiązującego stanu prawnego. Związek zawodowy spotkał się z krytyką części policjantów, twierdzących, że skapitulował on w sprawie L4. Jedyne wyjątki, w których zachowano uposażenie w wysokości 100%, to: wypadek podczas służby i choroby zawodowe; wypadek w drodze do służby lub ze służby; choroby przypadające w czasie ciąży oraz w przypadkach, gdy niezdolność do służby zaistniała w trakcie służby poza granicami kraju; na skutek umyślnego przestępstwa lub wykroczenia innej osoby; na skutek działania w ciężkich warunkach, z narażeniem życia lub zdrowia; w obronie prawa lub nietykalności granic państwowych⁵⁷. Zmiany weszły w życie 1 czerwca 2014 roku⁵⁸. Według danych MSW, w których przeanalizowano pierwsze półrocze obowiązywania nowej ustawy oraz porównywalny okres w 2013 roku, liczba mundurowych przebywających na L4 znacząco spadła – z 72 060 do 56 783 policjantów⁵⁹. Protest policjantów miał na celu zwrócenie uwagi na systemowe problemy w tej formacji, zależne w pewnej mierze od politycznych decyzji. Podobne wydarzenia można było obserwować w 2018 roku.

2.1.3.3. Policyjne emerytury

Policjanci, tak jak żołnierze, nauczyciele czy górnicy, należą do grupy zawodowej, dla której przewidziano różnego rodzaju rekompensaty. Wiąże się to w wypadku tych funkcjonariuszy ze specyfiką służby, zgodnie ze ślubowaniem

⁵⁶ P. Ostaszewski, *Policjanci są przeciw*, „Policja 997” 2013, październik, s. 6.

⁵⁷ *Działania zrealizowane w MSW w 2012 r.*, DZIAŁANIA_ZREALIZOWANE_W_MSW_W_2012_r_.pdf, dostęp: 17.09.2017 r.

⁵⁸ *Od 1 czerwca zmiany w L-4 mundurowych*, <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/12004,Od-1-czerwca-zmiany-w-L-4-mundurowych.html>, dostęp: 17.09.2017 r.

⁵⁹ *Mniej funkcjonariuszy na L-4*, <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/12868,Mniej-funkcjonariuszy-na-L-4.html>, dostęp: 17.09.2017 r.

policyjnej rotę, kiedy to obiecują „służyć wiernie Narodowi, chronić ustanowioną Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej porządek prawny, strzec bezpieczeństwa Państwa i jego obywateli, nawet z narażeniem życia”⁶⁰. Dla policjantów obok uposażeń, świadczeń i dodatków istnieje możliwość wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Pierwotnie oznaczało to perspektywę przejścia danej osoby w stan spoczynku po odśłużeniu 15 lat, bez względu na wiek. Przysługiwało jej wtedy 40% podstawy wymiaru emerytury, którą stanowiła pensja otrzymywana na ostatnio zajmowanym stanowisku. Wysokość emerytury zwiększa się o 2,6% wraz z każdym kolejnym odśłużonym rokiem.

W 2013 roku weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (oraz innych służb mundurowych). Policjantom służącym przed jej przyjęciem dawała możliwość wyboru między starym a nowym systemem. Po zmianach przejście w stan spoczynku wymagało ukończenia 55. roku życia oraz odśłużenia 25 lat. Policjant otrzymywał wtedy 60% podstawy wymiaru emerytury, będącej średnią uposażenia z 10 wybranych lat służby. Kwotę podwyższano o 3% za każdy kolejny rok służby. W obu przypadkach wysokość emerytury nie mogła jednak przekroczyć 75% podstawy jej wymiaru oraz być niższa od kwoty najniższej emerytury⁶¹. W przypadku starego systemu jej wyliczeniu miałyby podlegać uposażenie funkcjonariusza w ostatnim miesiącu pełnienia służby, w nowym natomiast – średnie uposażenie z 10 lat (wybranych lub poprzedzających rok zwolnienia ze służby⁶²).

W 2008 roku policyjne środowisko obiegły doniesienia o zmianach w przepisach emerytalnych⁶³. Dyskusja na ten temat toczyła się między dwiema stronami – tymi, którzy reprezentowali pogląd, że policyjna emerytura to wyraz uprzywilejowania i niesprawiedliwości w ocenie wykonywanych obowiązków, oraz tymi, według których wcześniejsza emerytura to odpowiednia cena za narażanie życia i zdrowia na służbie. Dziennikarz Wojciech Markiewicz krytykował rezygnację z wyłączenia mundurowych z powszechnego systemu emerytalnego przez rząd PSL-u w 2003 roku, co wiązało się z ponownym zwiększeniem kosztów na te wydatki⁶⁴. Kilka lat później minister spraw we-

⁶⁰ Ustawa o Policji..., dz. cyt., art. 27.

⁶¹ *Emerytury dla służb mundurowych*, http://www.vademecumkadrowego.pl/arttykul_narzedziowa,309,235,2573,emerytury-dla-sluzb-mundurowych.html, dostęp: 16.09.2017 r.

⁶² Tamże.

⁶³ *Dla kogo 15 lat*, „Policja 997” 2008, sierpień, s. 6.

⁶⁴ W. Markiewicz, *Czwórkami na emeryturę szli*, „Polityka”, 5–11 września 2012, 36 (2873), s. 43.

wewnętrznych i administracji Grzegorz Schetyna potrzebę reformy uzasadniał funkcjonowaniem przestarzałych przepisów, w jego opinii niesprawiedliwych dla części policjantów („Nie może być tak jak teraz, że spora grupa pracujących w służbach mundurowych przez całą swoją karierę «pracuje za biurkiem», nie mając żadnej styczności z przestępcami, i zajmuje się zadaniami, które nie powinny uprawniać do przejścia na wcześniejszą emeryturę”⁶⁵). Wiązało się to z postulatami ucywilniania wybranych zadań policji w tych obszarach, w których byłoby to możliwe, co pozwoliłoby na skupienie się na rzeczywistych zadaniach policjantów. Światowy kryzys, mający swój początek właśnie w 2008 roku, wymusił na rządzących szukanie oszczędności, a jednocześnie stanowił pretekst do wprowadzenia zmian w policyjnych rekompensatach. Kolejne lata także były przedstawiane w świetle „trudnego budżetu”⁶⁶. Wśród ekspertów również przeważała opinia o konieczności zmiany dotychczasowych zasad⁶⁷. Według dziennikarza Witolda Gadowskiego przywileje dla niektórych grup zawodowych miały swój początek już w czasach II Rzeczypospolitej i niejednokrotnie – także w późniejszych czasach – stanowiły formę reagowania na nastroje społeczne⁶⁸.

W styczniu 2009 roku minister spraw wewnętrznych Grzegorz Schetyna apelował do policjantów o nieuleganie politykom namawiającym do protestów przeciwko reformie emerytalnej⁶⁹. Z kolei przewodniczący Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów Antoni Duda nawoływał: „Musimy pokazać, głównie społeczeństwu, ale także uświadomić rządowi, co dzieje się w Policji. Ludzie rzucają raportami o odejście ze służby. Jest to skutek nieprzemyślanych pomysłów, pochopnych wypowiedzi, które tylko szkodzą Policji. Nie tak dawno przechodziliśmy falę przejść na emeryturę. Czeką nas następna. Po grudniowej wypowiedzi wicepremiera Schetyny, że policjanci tracą przywileje emerytalne, takie raporty złożyło już tysiąc osób”⁷⁰. Co ciekawe, jedynym komendantem, który pozytywnie zaopiniował propozycje

⁶⁵ I. Fedorowicz, G. Schetyna, *To nie jest sprawiedliwe*, „Policja 997” 2009, styczeń, s. 4.

⁶⁶ *Większy budżet Policji w przyszłym roku*, <https://samorząd.infor.pl/wiadomosci/390481,Wiekszy-budzet-Policji-w-przyszlym-roku.html>, dostęp: 8.03.2020 r.

⁶⁷ G. Osiecki, *Emerytury byłych policjantów i żołnierzy ciągle rosną*, serwisy.gazetaprawna.pl/emerytury-i-renty/artykuly/816286,emerytury-mundurowych-swiadczenia-ciagle-rosna.html, dostęp: 14.09.2017 r.

⁶⁸ I. Piechota, *Przywileje wybranych grup zawodowych w Polsce*, <https://rynekpracy.pl/artykuly/przywileje-wybranych-grup-zawodowych-w-polsce>, dostęp: 14.09.2017 r.

⁶⁹ I. Fedorowicz, G. Schetyna, *To nie jest...*, dz. cyt., s. 5.

⁷⁰ P. Kacak, A. Duda, *Ja mam odwagę powiedzieć*, „Policja 997” 2009, luty, s. 17.

zmian w emeryturach, był Marek Działoszyński. Także Andrzej Matejuk, ówczesny komendant główny Policji, argumentował konieczność zmian światową sytuacją ekonomiczną i zmianami demograficznymi⁷¹.

„Nie zgadzam się na to, żeby robić z tego politykę. A niektórzy to robią. Od polityki są politycy, a nie działacze związkowi czy policjanci”⁷² – tak minister Grzegorz Schetyna komentował słowa przewodniczącego związku zawodowego, otwarcie angażującego się w dyskusje o kształcie policyjnych finansów. Rozmowy na ten temat przypadły na okres nie tylko światowego kryzysu, ale także przygotowań do EURO 2012 oraz szczytu klimatycznego. Dlatego też sytuacja w tej kontrowersyjnej sprawie zaczęła się krystalizować na początku 2011 roku.

Dodatkową zmianą względem starego systemu było obliczanie emerytury z trzech ostatnich lat, a nie jak do tej pory, z ostatniego miesiąca. Wcześniej staż służby mógł wynosić 15 lat. Podsekretarz stanu w MSW Michał Deskur wyjaśniał, że wprowadzenie reformy ma na celu zachęcenie funkcjonariuszy do wydłużenia aktywności zawodowej⁷³. Miało to być umotywowane zwiększeniem średniego wieku życia, a także coraz szerszym dostępem do ułatwiających służbę nowych technologii. Dodatkowymi korzyściami miałyby być również większa dbałość o finanse państwa oraz kontrola długu publicznego. Adam Rapacki sugerował wprowadzenie systemowych zmian mających na celu zatrzymanie młodych emerytów na służbie⁷⁴, chociażby na stanowiskach szkoleniowych lub cywilnych⁷⁵.

W 2013 roku, zgodnie z porozumieniem zawartym między rządem a policyjnym związkiem zawodowym, zmieniono zasady przyznawania emerytur mundurowych. Pieniądze przeznaczane na policyjne emerytury pochodziły z budżetu państwa, jednocześnie funkcjonariuszom nie były potrącane comiesięczne składki do ZUS oraz OFE. W wyniku reformy miało nastąpić uszczelnienie tego systemu, ponieważ przełożeni często podnosili swoim podwładnym wynagrodzenia oraz przyznawali dodatki, żeby późniejsze świadczenia były wyższe. Paweł Soloch, były podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji za czasów rządów Prawa i Sprawiedliwości, kry-

⁷¹ *Wydłużenie wieku emerytalnego funkcjonariuszy*, <http://www.policja.waw.pl/pl/dla-policjantow/informator/10506,Wydłużenie-wieku-emerytalnego-funkcjonariuszy.html>, dostęp: 16.09.2017 r.

⁷² I. Fedorowicz, G. Schetyna, *Może być tylko lepiej*, „Policja 997” 2009, kwiecień, s. 12.

⁷³ M. Deskur, *Nie tylko o reformie*, „Policja 997” 2012, luty, s. 4.

⁷⁴ P. Chojecki, A. Rapacki, *Żeby się opłacało chcieć*, „Policja 997” 2008, lipiec, s. 5.

⁷⁵ M. Działoszyński, P. Maciejczak, I. Klonowska-Senderska, *Działamy elastycznie*, „Kwartalnik Policyjny” 2012, 4, s. 4.

tykował ustępstwa gabinetu Donalda Tuska na rzecz związków zawodowych, twierdząc, że wynegocjowany system ma zły wpływ na służby mundurowe oraz na państwowe fundusze⁷⁶. Zauważał również: „Taki system sprzyja w oczywisty sposób postawom serwilistycznym wobec zwierzchników i brakowi reakcji na pojawiające się w służbie patologie, o ile mogłoby to pociągnąć za sobą ryzyko konfrontacji z układem decydującym (praktycznie do ostatniego miesiąca służby) o ewentualnej podwyżce emerytury. Punktem odniesienia staje się nie tyle misja i służba państwu, co utrzymanie możliwie dobrych relacji z bezpośrednimi przełożonymi”⁷⁷. Nie były to jedyne negatywne uwagi na temat emerytur służb mundurowych, a uniknięcie patologii grożących przekroczeniem granic między strefą rządzących i strefą policjantów wydaje się niemożliwe. Przywoływany wcześniej Antoni Duda sprzeciwiał się takiemu postrzeganiu problemu: „To jest zwykła socjotechnika, granie Policją i innymi służbami mundurowymi przeciwko społeczeństwu – pokazywanie ich jako nierobów, obiboków, tych, którzy najwięcej chorują ze wszystkich grup zawodowych”⁷⁸. Zdaniem części funkcjonariuszy zmiany w systemie emerytalnym nie miały znaczenia dla osób ubiegających się o przyjęcie do służby. Reforma miała również zachęcać do dłuższego pozostawania w szeregach policyjnych, tak by jak najlepiej korzystać z wiedzy i doświadczenia funkcjonariuszy⁷⁹, a nie do „produkowania emerytów”. Dodatkowe koszty przechodzenia na emeryturę, o których z reguły się nie wspomina, to odprawy i środki na wyszkolenie nowych osób⁸⁰. W dłuższej perspektywie na zmiany emerytalne należy patrzeć przez pryzmat postępujących zmian demograficznych, zwłaszcza starzenia się społeczeństwa i niski przyrost naturalny, a co za tym idzie, otworzenia się na pracowników z innych państw i konieczności przekwalifikowań w ramach służby⁸¹.

Warto podkreślić, iż w polskim systemie policyjnym była wówczas niewielka liczba funkcjonariuszy, którzy przekroczyli 50. rok życia (około 2–3%). W przeciwieństwie do innych państw w Polsce brakuje uregulowań prawnych dotyczących starszych policjantów oraz kadry kierowniczej. Nie wykorzystuje

⁷⁶ *Rząd obawia się lobby służb mundurowych – pisze Paweł Solocho*, <http://www.rp.pl/art-ku/790844-Rzad-obawia-sie-lobby-sluzb-mundurowych---pisze-Pawel-Soloch.html#p-1>, dostęp: 16.09.2017 r.

⁷⁷ Tamże.

⁷⁸ A. Duda, *Nie chodzi nam o oszczędności*, „Policja 997” 2010, grudzień, s. 7.

⁷⁹ *Wyższe dodatki za długoletnią służbę*, <https://www.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/12799, Wyzsze-dodatki-za-dlugoletnia-sluzbe.html>, dostęp: 17.09.2017 r.

⁸⁰ A. Matejuk, *Tak ma być*, „Policja 997” 2009, kwiecień, s. 10.

⁸¹ G. Bartuszek, P. Szukalski, *To idzie starość*, „Policja 997” 2008, sierpień, s. 9.

się ich doświadczenia oraz wpływu, jaki mogą mieć na całą organizację. Tym sposobem najwięcej traci na tym państwo, społeczeństwo oraz sama formacja. Osoby na stanowiskach decyzyjnych o zapewnionych uprawnieniach emerytalnych nie musiałyby obawiać się o swoją przyszłość, w związku z czym mogłyby z większą odwagą zgłaszać nieprawidłowości bądź forsować mało popularne rozwiązania. W ten sposób organizacja traci zasłużonych funkcjonariuszy, zmniejsza się także liczba osób mogących przekazywać swoje doświadczenia młodszemu kolegom. Jest to marnowanie potencjału, dlatego w niektórych państwach, na przykład w Niemczech, wprowadzono odpowiednie regulacje w tej materii.

Można stwierdzić, że w sprawie emerytur zapadł kompromis, który niekoniecznie satysfakcjonował obie strony oraz obserwatorów. Na korzyść zmian forswanych przez polityków z pewnością wpłynęły postawy dwóch kendantów głównych – Matejuka oraz Działoszyńskiego – którzy je oficjalnie popierali i próbowali argumentować konieczność ich wprowadzenia. W swoim programie z 2007 roku Platforma Obywatelska, w części poświęconej emerytantom, nie poruszała tematu emerytur dla służb.

Inną sprawą wymagającą przedstawienia jest ustawa dezubekizacyjna z 2009 roku. Pierwsze głosy odnośnie do uchwalenia takiego aktu prawnego (określanego także jako ustawy „antyubeckiej”, „degradacyjnej”, „represyjnej”) sięgają już lat 90., ale konkretne działania zostały zaproponowane i wdrożone wiele lat później, najpierw przez rząd Prawa i Sprawiedliwości w 2005 roku, a następnie przez koalicyjny gabinet Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Dezubekizacji od początku towarzyszyły kontrowersje natury prawnej i etycznej, tym bardziej że swoim zasięgiem obejmowała także bliskich funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa pełniących służbę w PRL-u.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin⁸² została poprzedzona preambułą, w której wypunktowano powo-

⁸² Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy

dy wprowadzenia tego przepisu, motywowane „zasadą sprawiedliwości społecznej wykluczającą tolerowanie i nagradzanie bezprawia”. Zdaniem posłów Platformy Obywatelskiej, a także Andrzeja Zolla ustawa miałaby odebrać bezpodstawnie nabyte przywileje⁸³, wbrew temu, co twierdził objęty nią Augustyn Skitek: „(...) przeszła ustawa odbierająca prawa nabyte tysiącom dobrych ludzi, którzy choć mieli jakiś incydent w służbach PRL, to potem odsłużyli go, odpracowali, służąc III Rzeczypospolitej”⁸⁴. Wskaźnik podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby został zmniejszony z 2,6% do 0,7%. Oszczędności dla państwa z tego tytułu miały objąć około 30 tys. osób⁸⁵. Weryfikacją funkcjonariuszy miał się zajmować Instytut Pamięci Narodowej. Senator Jan Rulewski z Platformy Obywatelskiej sugerował pójście o krok dalej i zwiększenie uposażeń dla ofiar systemu z puli odebranych emerytur⁸⁶. Pomysł uzyskał poparcie Prawa i Sprawiedliwości przy sprzeciwie Sojuszu Lewicy Demokratycznej⁸⁷, który złożył w tej sprawie wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. Jeden z przedstawicieli SLD, Janusz Zemke, uzasadniał go w ten sposób: „Jeżeli równość w Polsce ma polegać na tym, że powstanie grupa kilkunastu tysięcy osób w zupełnej nędzy (...), to chcemy pogratulować takiej socjalnej polityki”, dodając przy okazji, że nie można określić tych działań inaczej niż jako zemsta⁸⁸. Trybunał, podobnie jak Europejski Trybunał Praw Człowieka, uznał

szy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2009 r., nr 24, poz. 145).

⁸³ Ustawa dezubekizacyjna wraca do Trybunału Konstytucyjnego, <https://www.newsweek.pl/polska/ustawa-dezubekizacyjna-wraca-do-trybunalu-konstytucyjnego/9rmjm4f>, dostęp: 14.03.2020 r.

⁸⁴ M. Suchodulska, *Wierzę, że ETPC zajmie się sprawami osób objętych ustawą dezubekizacyjną – mówi mecenas Anna Rakowska-Trela*, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1297691,ustawa-dezubekizacyjna-skargi-do-etpc.html>, dostęp: 14.03.2020 r.

⁸⁵ M. Nowak, *Prace nad zmniejszeniem emerytur dla funkcjonariuszy służb PRL*, <http://web.archive.org/web/20170323215605/http://www.rp.pl/web/20170330083112/http://www.rp.pl/artikul/221941-Prace-nad-zmniejszeniem-emerytur-dla-funkcjonariuszy-sluzb-PRL.html>, dostęp: 14.03.2020 r.

⁸⁶ P. Gursztyn, J. Rulewski, *Senator PO: Podnieść emerytury ofiarom SB*, http://web.archive.org/web/20100516050513/http://www.dziennik.pl/polityka/article242175/Senator_PO_Podniesc_emerytury_ofiarom_SB.html, dostęp: 14.03.2020 r.

⁸⁷ *SLD staje w obronie przywilejów esbeków*, http://web.archive.org/web/20100519025747/http://www.dziennik.pl:80/polityka/article233872/SLD_staje_w_obronie_przywilejow_esbekow.html, dostęp: 14.03.2020 r.

⁸⁸ R. Skibińska, *Lewica: PO chce odebrać przywileje emerytalne peerelowskim żołnierzom*, <http://archive.is/WtDys#selection-4009.1-4009.70>, dostęp: 14.03.2020 r.

jednak zgodność i dopuszczalność ustawy z Konstytucją: „stanowiło [to] kres przywilejom emerytalnym przysługującym członkom byłych komunistycznych służb bezpieczeństwa i zapewniło tym samym sprawiedliwość systemu emerytalnego w Polsce”⁸⁹, co zdaniem organu nie wyklucza uwzględnienia dóbr i wolności jednostek. Także Donald Tusk twierdził, że ustawa nie była formą porachunków, co wywołało reakcję byłych ministrów spraw wewnętrznych, Andrzeja Milczanowskiego i Krzysztofa Kozłowskiego, którzy razem z Janem Widackim wystosowali w tej sprawie list do premiera⁹⁰. Nie odniosło on oczekiwanego skutku, a przepisy pozostawiono w takiej formie do roku 2016. Wtedy to rząd Prawa i Sprawiedliwości, zgodnie z wyborczymi obietnicami, doprowadził do zrównania wskaźnika podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby (w okresie od 22 lipca 1944 roku do 31 lipca 1990 roku) do zera.

* * *

Zaprezentowane obszary szeroko dyskutowanych kwestii budżetowych dotyczących zarządzania Policją – emerytury, zwolnienia chorobowe, wynagrodzenia, budżet oraz ustawa dezubekizacyjna – nie wyczerpują w pełni tej problematyki. Także program standaryzacji i modernizacji stał się obiektem krytyki, według której miał on na celu jedynie poprawę wizerunku formacji, podczas gdy uzyskane pieniądze można było wykorzystać w inny sposób. Jednakże inwestycje w sprzęt czy poprawę warunków służby przyczyniają się do poprawy komfortu funkcjonariuszy, także psychicznego, a co za tym idzie, do lepszego wykonywania przez nich obowiązków na rzecz bezpieczeństwa. Jest to także kwestia wizerunkowa – Policja również w ten sposób buduje swój autorytet w społeczeństwie. Zamykanie części małych posterunków za czasów rządów Platformy Obywatelskiej spotkało się z krytyką opozycji, która po objęciu władzy przywracała je. W tych działaniach widoczny był kontekst polityczny: nasi poprzednicy nie dbali o bezpieczeństwo tak jak my, nie zależało im na spokoju mieszkańców, szukali oszczędności nie tam, gdzie trzeba⁹¹.

⁸⁹ Sąd: obniżka emerytury policjanta na podstawie tzw. „drugiej ustawy dezubekizacyjnej” z 2016 r. *bezpodstawną*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/sad-obnizka-emerytury-policjanta-na-podstawie-tzw-ustawy-dezubekizacyjnej-z-2016-r-bezpowna>, dostęp: 14.03.2020 r.

⁹⁰ Milczanowski: zmniejszenie emerytur pozytywnie zweryfikowanym – to skandal, <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/101639,milczanowski-zmniejszenie-emerytur-pozytywnie-zweryfikowanym-to-skandal.html>, dostęp: 14.03.2020 r.

⁹¹ M. Baczyński, *Policjanci. Bilans „dobrej zmiany”*, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/podsumowanie-rzadow-pis-policja/km37gfh>, dostęp: 16.03.2020 r.

Pieniądze stanowią mocny argument w relacjach Policja–rządzący. Mimo że prawo zabrania policjantom organizowania strajków, mogą oni protestować, by głośno wyrażać swoje niezadowolenie z polityki rządu. Są na tyle ważną i liczną grupą zawodową, że politycy nie mogą sobie pozwolić na ich zignorowanie. W badanym okresie finanse Policji były w centrum uwagi opinii publicznej. Żadna z partii rządzących nie ustabilizowała na tyle sytuacji finansowej Policji, by zaspokoić jej wszystkie potrzeby, czego dowodzi protest formacji z 2018 roku. Stałymi tematami były zarobki, mała liczba chętnych do wstąpienia do służby, a jednocześnie obniżanie oczekiwań względem kandydatów. Zarówno wynagrodzenie, relatywnie niskie w stosunku do wyzwań służby oraz zależne od stopnia zaszerzegowania (na co wpływ mają również przełożeni) lub miejsca zamieszkania, jak i ogólna sytuacja na rynku pracy, nieprzystosowanie warunków kariery czy zmiany demograficzne odbijają się na liczbie zatrudnionych. To trend utrzymujący się nie tylko w Polsce, ale także w Serbii, Niemczech, Słowacji, Czechach⁹². Rośnie także konkurencja ze strony innych służb, zachęcających do zmiany munduru za wyższą stawkę. Stąd na tak dużą skalę policjanci wykorzystywali zwolnienia lekarskie, strajk włoski, oklejali radiowozy, organizowali uliczne manifestacje. Nie da się również zaprzeczyć, że medialna atmosfera towarzysząca Policji raczej nie zachęca do składania podań o przyjęcie, co wpływa na poziom zatrudnienia.

W odpowiedzi na pierwsze z postawionych na początku tego rozdziału pytań szczegółowych – Za pomocą jakich czynników o charakterze finansowym politycy mogą oddziaływać na Policję? – należy stwierdzić, że do głównych mechanizmów w tym zakresie należą: zwiększanie lub zmniejszanie środków na modernizację, podwyżki płac lub ich brak, zmiany w przepisach dotyczących wynagrodzeń za okres przebywania na zwolnieniu lekarskim, zmiany w przepisach emerytalnych (podnoszenie lub zmniejszanie wieku emerytalnego dla służb mundurowych). W badanym okresie można było także zaobserwować polityczno-policijną aktywność na wymienionych wyżej polach. Nie sprzyjało to stabilności funkcjonowania służby. W obliczu zmniejszonych nakładów z budżetu państwa środowisko policyjne pokazało, że również stanowi grupę nacisku, z którą rządzący powinni się liczyć. Zdaniem Moniki Gmurek świadczy to o fakcie, że relacje między politykami a przedstawicielami policji nie są asymetryczne, „forma symbolicznych strajków, formułowa-

⁹² *Policja łagodzi kryteria naboru*, <http://nszpzp.wroclaw.pl/index.php/2018/06/19/policja-lagodzi-kryteria-naboru/>, dostęp: 16.03.2020 r.

ne przez przedstawicieli związków zawodowych czy stowarzyszeń oskarżenia (lub groźba posłużenia się nimi) pod adresem rządzących o upolitycznianie tych organów (wywieranie na nie nieformalnych nacisków czy próby ręcznego sterowania działaniami poszczególnych funkcjonariuszy w kluczowych sprawach) są skutecznym narzędziem w grze politycznej, w której funkcjonariusze publiczni stają się coraz bardziej wytrawnymi graczami, wzmacniając sukcesywnie swoją pozycję⁹³. Widoczna była też rola policyjnego związku zawodowego, polegająca między innymi na ustalaniu porozumień ze stroną rządową.

Podnoszenie/zmniejszanie wynagrodzeń oraz wydatków na służbę, lub chociażby takie zagrożenie, może być traktowane jako narzędzie wywierania presji na funkcjonariuszy, zależnych od politycznych decyzji. Skutkiem tego może być uległość policyjnych decydentów (którzy mogą zostać odwołani przez odpowiedniego ministra praktycznie w każdej chwili bez podania przyczyny) lub eskalacja konfliktu. Jest także wykorzystywane przez opozycję do wykazywania nieudolności władzy i niespełnionych obietnic, zarówno wyborczych, jak i wyrażonych publicznie. To również okazja do przedstawiania własnych reform, które zostałyby przeprowadzone, gdyby tylko dana partia miała możliwość rządzenia. Wszelkie podwyżki dla policjantów są ogłaszane jako ogromny sukces całej koalicji, a następnie przypominane przy okazji różnych uroczystości. Niekoniecznie należy to traktować jako „opłacanie lojalności”, a przynajmniej nie na niższych policyjnych szczeblach.

Policyjny budżet podlega politycznym decyzjom. By uniknąć związanej z tym niestabilności i uznaniowości, w debatach o przyszłości formacji związanych z bezpieczeństwem sugeruje się zapisanie w ustawie budżetowej konkretnej wartości procentowej produktu krajowego brutto, jaka miałaby przypadać na Policję (oraz na inne służby mundurowe lub na całą kategorię bezpieczeństwa publicznego), tak jak ma to miejsce w przypadku armii. Umożliwiłoby to dostosowanie finansów państwa także do realnych potrzeb służb, społeczeństwa i aktualnych wyzwań. Z kolei politycy nie mogliby decydować, jaka kwota ma zostać przeznaczona na Policję w danym roku, nie byłoby też konieczności wdrażania programów modernizacyjnych. Oznaczałoby to mniej niejasnych sytuacji dla policjantów oraz ograniczyłoby uznaniowość.

⁹³ M. Gmurek, *Loch udawanej niewiedzy...*, dz. cyt., s. 160.

2.2. Polityka kadrowa

Polityka kadrowa (czy też inaczej personalna) to zagadnienie zaczerpnięte z nauk o zarządzaniu. W pierwotnym znaczeniu odnosi się do sterowania przedsiębiorstwem, jednak można je przełożyć także na inne dziedziny, niekoniecznie o charakterze biznesowym. Główne cele polityki kadrowej to zapewnienie właściwego zatrudnienia osób o odpowiednich kompetencjach, tworzenie możliwości rozwoju zawodowego oraz należytych warunków pracy. W odniesieniu do Policji składają się na nią: procesy rekrutacyjne (przed dośnaniem się na służbę oraz już w trakcie jej pełnienia), podnoszenie kwalifikacji (poprzez system szkoleń), wynagradzanie i dyscyplinowanie funkcjonariuszy, relacje między policjantami a przełożonymi oraz innymi oficerami, wynagrodzenia, system motywacyjny (nagrody pieniężne, awanse), kultura policyjna.

2.2.1. Stan zatrudnienia

Policja jest służbą, której liczbę etatów ściśle reguluje ustawa budżetowa, co zostało zapoczątkowane w 1990 roku. Według tego aktu prawnego liczba funkcjonariuszy powinna wynosić od ponad 102 tys. do 103 tys. Na przestrzeni lat te wartości zmieniały się w minimalnym stopniu.

Trudno ocenić, dlaczego w ogóle wprowadzono zapis o liczbie policyjnych etatów i z jakiego powodu do tej pory nie został zlikwidowany, skoro jak dotąd nie udało się go zrealizować (biorąc pod uwagę nieustanne braki kadrowe oraz odejścia ze służby w tej formacji). Wysoka liczba wakatów pozwala na przeznaczanie środków na inne wydatki (remonty sprzętu, delegacje itp.). Od 2010 do 2012 roku zatrudnienie w Policji znajdowało się na podobnym poziomie i wynosiło około 98 tys. etatów, po czym w 2012 i 2013 roku gwałtownie się zwiększyło, by rok później uzyskać stan niższy od tego sprzed poprzedniego okresu. W poniższych tabelach zebrano dane dotyczące: liczby etatów policyjnych zapisanych w ustawach budżetowych (tabela 6), zatrudnienia w Policji (tabela 7), zatrudnienia w szkołach policyjnych (tabela 8), a także osób przyjętych do służby oraz liczby funkcjonariuszy przechodzących na emeryturę (tabela 9). Nie uwzględniono w nich stanowisk cywilnych.

Tabela 6. Liczba etatów policyjnych według ustaw budżetowych

Rok	Liczba etatów
2007	103 368
2008	103 397
2009	103 397
2010	102 396
2011	102 393
2012	102 393
2013	102 370
2014	102 370
2015	102 370

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych z lat 2007–2015.

Tabela 7. Zatrudnienie w Policji w latach 2007–2015

Rok	Stan zatrudnienia	Stan etatowy	Wakaty	Liczba etatów finansowana przez samorządy lokalne
2007 (stan na grudzień)	98 102	103 309	5 207	235
2008 (stan na grudzień)	100 403	103 309	2 906	245
2009 (stan na grudzień)	98 714	100 309	1 595	241
2010 (stan na grudzień)	97 416	102 309	4 893	119
2011 (stan na grudzień)	97 366	102 309	4 943	108
2012 (stan na styczeń)	97 421	102 309	4 994	106
2013 (stan na styczeń)	96 215	102 309	6 191	97
2014 (stan na kwiecień)	96 869	102 309	5 440	65
2015 (stan na styczeń)	98 775	102 309	3 534	54
2016 (stan na styczeń)	98 829	102 309	3 480	49

Źródło: *Stan zatrudnienia na pozostałe lata*, <http://www.info.policja.pl/inf/organizacja/stan-zatrudnienia/pozostale-lata>, dostęp: 10.03.2020 r.

Tabela 8. Stan zatrudnienia w Szkołach Policji

Rok	Stan etatowy	Stan zatrudnienia
2007	1 239	1 160
2008	1 210	1 139
2009	1 003	948
2010	889	851
2011	899	818
2012	899	823
2013	889	814
2014	909	826
2015	909	863

Źródło: *Stan zatrudnienia na dzień 1 stycznia 2019 roku*, <https://info.policja.pl/inf/organizacja/stan-zatrudnienia/49216,stan-zatrudnienia-na-dzien-1-stycznia-2019-roku.html>, dostęp: 10.03.2020 r.

Tabela 9. Przyjęcia do służby w Policji w latach 2007–2017

Rok	Liczba kandydatów rozpoczynających postępowanie w danym roku ¹	Liczba osób przyjętych do służby w Policji	Liczba osób na 1 miejsce
2007	38 913	5 566	6,99
2008	29 372	7 124	4,12
2009	36 770	3 657	10,05
2010	29 956	2 955	10,14
2011	41 423	5 596	7,40
2012	44 624	5 079	8,79
2013	43 153	5 561	7,76
2014	31 036	4 015	7,73
2015	22 621	3 005	7,52
2016	22 451	5 048	5,44
2017 (stan na 15 sierpnia)	14 372	1 496	9,60
Ogółem 2007–2016	354 691	49 102	7,22

Źródło: *9,6 chętnych na jedno miejsce do pracy w policji*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/9-6-chetnych-na-jedno-miejsce-do-pracy-w-policji-7539312.html>, dostęp: 16.03.2020 r.

¹ Jak wskazano, postępowanie rekrutacyjne, ze względu na rozłożenie w czasie, może zająć w niektórych przypadkach nawet 24 miesiące. Dlatego też podane wartości mają charakter orientacyjny.

Tabela 10. Liczba policjantów przechodzących na emeryturę w latach 2009–2014

Rok	Liczba funkcjonariuszy
2009	8 433
2011	8 731
2013	3 724
2014	2 548

Źródło: <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/13116,Coraz-mniej-funkcjonariuszy-przechodzi-na-emeryture.html>, dostęp: 16.03.2020 r

Można zaobserwować, że w podanym okresie faktycznie zmniejszył się stan zatrudnienia (najniższy przypadek na 2013 rok). Według danych znajdujących się na stronie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych najwięcej odejść na policyjną emeryturę odnotowano w 2009 i 2011 roku; po wejściu w życie zmian w przepisach emerytalnych liczba ta spadła. Po części mogło to być spowodowane poprawą warunków służby, wprowadzeniem lepszego sprzętu, wysoką oceną pracy Policji przez społeczeństwo oraz poprawą poczucia bezpieczeństwa⁹⁴. Napięta sytuacja, narastająca od roku 2007, mogła wpłynąć na spadek liczby osób przyjmowanych do służby w 2009 i 2010 roku. W kolejnych latach nastąpił wzrost zatrudnienia, na co zapewne rzutowały zbliżające się duże wydarzenia o międzynarodowym charakterze, czyli EURO 2012 i szczyt klimatyczny. W latach 2014–2015 ponownie można było zaobserwować mniejszą liczbę chętnych do pracy w tej formacji, co nie do końca korespondowało z zapewnieniami przedstawicieli Policji o niesłabnącym powodzeniu służby⁹⁵. 2016 rok przyniósł gwałtowny wzrost liczby potencjalnych funkcjonariuszy. Trudno jednak zgodzić się ze stanowiskiem policyjnego rzecznika, według którego największe zainteresowanie służbą przypadło na lata światowego kryzysu⁹⁶ (czyli lata 2007–2009), ponieważ nastąpiło ono dopiero dwa lata po jego zakończeniu. Zwracano także uwagę na kompetencje osób starających się o etat, które zdaniem części środowiska była na niskim i niezadowolającym poziomie, przekładającym się później na jakość ich służby.

Można stwierdzić, że liczba zatrudnionych funkcjonariuszy przekłada się na działalność służby. Gdy jest ich mniej, zwłaszcza w strukturach będących

⁹⁴ *Coraz mniej funkcjonariuszy przechodzi na emeryturę*, <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/13116,Coraz-mniej-funkcjonariuszy-przechodzi-na-emeryture.html>, dostęp: 14.09.2017 r.

⁹⁵ *Służby nadal atrakcyjne*, <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/10649,Sluzby-nadal-atrakcyjne.html>, dostęp: 17.09.2017 r.

⁹⁶ *Liczba policjantów w polskiej policji...*, dz. cyt.

najbliższych obywateli (ruch drogowy, prewencja), obowiązki nieobecnych spadają na już i tak przeciążonych policjantów, wpływają na ich czas reakcji, są też przyczyną narastających frustracji. Niektórzy politycy postulowali zmniejszenie liczby etatów w Komendzie Głównej Policji (składa się to na popularne hasła, wygłaszane zwłaszcza w okresie przedwyborczym, dotyczące zmniejszania biurokracji w administracji), jednak biorąc pod uwagę strukturę zatrudnienia, według której największa liczba funkcjonariuszy przypada na oddziały prewencji, wydaje się to nie do końca trafionym pomysłem.

2.2.2. Reorganizacje związane ze zmianą ekipy rządzącej

W 2008 roku, nie po raz pierwszy, na łamach prasy sygnalizowano, że każda zmiana na szczeblach władzy powoduje zmiany personalne nie tylko wśród osób na ministerialnych pozycjach, ale także w strukturach, które nie są lub nie muszą być związane z tym procesem – zwłaszcza szefów Policji, szefów służb specjalnych czy komendantów niższego szczebla. Oczekiwano, że tak samo stanie się po objęciu resortów przez Platformę Obywatelską. Z punktu widzenia służbowej pragmatyki takie zmiany nie do końca są zjawiskiem pozytywnym. Andrzej Szary oraz Sławomir Koniuszy krytykowali tę praktykę: „Takie osoby z nadania politycznego zobowiązane są do zachowania poprawności politycznej, ale już nie takiej, o jakiej mówi się w kanonach demokracji. Niezależnie od stylu w jakim się odbywa odwoływanie i powoływanie, winę za psucie państwa zawsze ponoszą politycy sprawujący w danym momencie władzę”⁹⁷.

Odwołania ze stanowisk po zmianach przedstawicieli władzy to zjawisko notowane od lat, stały obraz politycznej układanki. Zwracają na to uwagę działacze ze wszystkich partyjnych frakcji, jednak do tej pory nie zaproponowano, poza opisaną poniżej procedurą konkursową dla komendantów wojewódzkich, wprowadzenia zmian w tym zakresie, co pokazuje, że z różnych względów służby są ważnym elementem dla rządzących, a reformy w tym zakresie nie służą politycznym interesom. Choć kwestię doboru współpracowników omawia się w publicznej debacie od lat, wskazując na wady dokonywania „czystek” po każdych wyborach lub zmianach w obozie rządzącym, żadne

⁹⁷ A. Szary, S. Koniuszy, *Apolityczność a Policja*, <http://www.zwnszzp.olsztyn.pl/aktualnosci/778-apolitycznosc-a-policja>, dostęp: 22.07.2018 r.

ugrupowanie polityczne nie podjęło do tej pory działań zmierzających do naprawy tego stanu rzeczy. Odwoływania oraz powoływania komendantów są często traktowane jako działania o charakterze politycznym, ponadto wydają się atrakcyjne pod kątem medialnym. Nie oznacza to, że tak dzieje się za każdym razem, ponieważ zmiany na stanowiskach niekoniecznie muszą być motywowane w ten sposób.

Brak jest również inicjatyw w tym zakresie ze strony policyjnej mimo krytyki systemu, czego przykładem jest wypowiedź Adama Rapackiego: „Kiedy tak często zmieniają się szefowie, powstaje chaos, który źle wpływa na ludzi. Debatując nad nową ustawą o Policji, trzeba przede wszystkim określić, jak zagwarantować wybór najlepszych ludzi na stanowiska kierownicze, żeby nie odbywało się to na zasadzie znajomości czy jakichś politycznych zależności. Kadencyjność to dobre rozwiązanie przy założeniu, że sposób obsadzania szefów komend jest właściwy”⁹⁸. Komendant Andrzej Matejuk także przedstawiał się jako zwolennik kadencyjności szefa Policji, ale pod warunkiem skonstruowania odpowiednich przepisów. Twierdził, że decyzje o odwołaniach oraz powoływaniach nie powinny mieć związku z polityką, a zmiany na stanowisku kierowniczym, jeżeli dana osoba się na nim nie spełniała, dokonywane stosunkowo szybko (choć brakowało w tej wypowiedzi podania konkretnych kryteriów oceny). Dalej argumentował, że „przecież bez względu na to, kto jest przy władzy, zadania Policji się nie zmieniają. Polityka jest dla Policji ważna tylko pod jednym względem: w jakim zakresie dana władza stwarza jej warunki do realizacji zadań”⁹⁹. Ustawowe obowiązki w ramach służby co do zasady raczej nie ulegają zmianie, jednak forma ich wykonania już tak.

Można odnieść wrażenie, że podobne deklaracje to wyłącznie puste propozycje, które nie były w żaden sposób realizowane. Mogło to wynikać z obaw zarówno polityków, jak i samego środowiska policyjnego o utratę wpływów. W kontekście apolityczności wspomniane „stwarzanie warunków do działań” należy rozumieć jako tworzenie odpowiedniego prawa, narzędzi dla służb, tak by mogły sprawnie wykonywać swoje obowiązki. To także nienarzucanie politycznych rozwiązań czy wymogów, które nie odnoszą się do realnych potrzeb, ale służą jedynie poprawie bądź kreowaniu własnego wizerunku.

⁹⁸ E. Sitek, *Efekt domina*, „Policja 997” 2008, lipiec, s. 6–7.

⁹⁹ Tamże.

2.2.3. Powoływanie komendantów Policji

Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na kilka elementów natury prawnej. Zgodnie z ustawą o Policji, komendanta głównego Policji, będącego jednocześnie centralnym organem administracji rządowej, powołuje i odwołuje prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych¹⁰⁰, któremu też jest podległy. Zastępców komendanta głównego powołuje, na jego wniosek, minister właściwy do spraw wewnętrznych. Komendant wojewódzki Policji jest powoływany i odwoływany przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych na wniosek komendanta głównego po zasięgnięciu opinii wojewody¹⁰¹, zaś komendant stołeczny jest powoływany i odwoływany przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych na wniosek komendanta głównego po zasięgnięciu opinii wojewody oraz prezydenta m.st. Warszawy. Z kolei komendanta powiatowego Policji/komendanta miejskiego Policji powołuje komendant wojewódzki po zasięgnięciu opinii starosty¹⁰². Komendanci wojewódzcy, powiatowi (miejscy) oraz komendanci komisariatów także są organami administracji rządowej.

Zapisy te wyraźnie pokazują polityczne powiązanie między tymi organami, co częstokroć przywołuje się w dyskusjach dotyczących apolityczności Policji. Zarówno prezes Rady Ministrów, jak i minister spraw wewnętrznych to osoby pełniące funkcję z konkretnego nadania politycznego. Także zasięgnięcie opinii wojewody, starosty lub prezydenta Warszawy (na którą mają dwa tygodnie) w przypadku powoływania komendantów wojewódzkich i stołecznego staje się pewnego rodzaju deklaracją polityczną, pokazującą jednocześnie, że komendant główny nie ma do końca wpływu na wybór swoich współpracowników, pracujących przecież na jego sukces. Może to budzić obawę dotyczącą kryteriów wyboru danej osoby na stanowisko pomimo faktu, że zasadne wydaje się dobieranie sobie partnerów, z którymi współpraca będzie przebiegała w sposób prawidłowy. Samo powołanie komendanta głównego może być aktem politycznym – nie należy bowiem wykluczać, że wprowadzane zmiany są motywowane politycznie, a nie merytorycznie. Michał Otrębski wskazuje na brak konieczności uzasadnienia decyzji o powołaniu oraz na małe znaczenie opinii wojewody lub starosty (zwłaszcza jeśli te stanowiska są powiązane

¹⁰⁰ Ustawa o Policji..., dz. cyt., art. 5 pkt 3.

¹⁰¹ Tamże, art. 6b pkt 1.

¹⁰² Tamże, art. 6c pkt 1.

partyjnie)¹⁰³. Podobną opinię wyraża Edward Wiszowaty, podkreślając etyczny kontekst tego procesu, w którym decyzje są podejmowane przez osoby z politycznego nadania¹⁰⁴. Przypisanie komendantom roli organów administracji nakłada na nich obowiązek współpracy na rzecz polityki bezpieczeństwa państwa; nie mogą działać w oderwaniu od niej.

Komendant główny Policji, komendant wojewódzki oraz komendant powiatowy/miejski nie są wybierani na swoje stanowiska w trybie kadencyjnym. Oznacza to, że mogą być powoływani oraz odwoływani praktycznie z dnia na dzień (co określa się nieformalnie jako odwołanie inkwizycyjne) bez podania przyczyny oraz merytorycznego uzasadnienia decyzji – decydująca jest tu uznaniowość organu.

W pewien sposób fakt ten może wpływać na ich poczucie niepewności (jak długo będą jeszcze pełnili funkcję na tym stanowisku albo co może spowodować te zmiany). Budzi to również inne zastrzeżenia – w takim układzie politykom łatwiej jest sterować komendantami, kierując do nich chociażby prośby o przysługę, której niewykonanie mogłoby grozić ich zwolnieniem lub zablokowaniem awansu. Można to zastosować także w drugą stronę – komendanci mogą posługiwać się różnego rodzaju zabiegami w celu dokonania zmian na stanowiskach lub kształtowania polityki bezpieczeństwa danego obszaru. Dodatkowo mogą stosować presję względem swoich podwładnych (po to by pokazać własną skuteczność, osiągać polityczne założenia, utrzymać korzystny wizerunek). Kolejnym minusem jest również fakt, że z reguły zmiany na stanowiskach następują stosunkowo szybko, co oznacza, że nie uwzględnia się czasu na przygotowanie do określonej pozycji, wyszkolenia zastępcy czy na zamknięcie spraw zawodowych.

W 1999 roku wprowadzono sposób powoływania komendantów wojewódzkich i powiatowych/miejskich drogą konkursową. Konkurs był ogłaszany przez komendanta wojewódzkiego (w przypadku komendanta powiatowego/miejskiego) lub przez komendanta głównego Policji (w przypadku komendanta wojewódzkiego). Składał się z dwóch etapów, a o jego wyniku decydowała komisja złożona z dwóch przedstawicieli Komendy Wojewódzkiej Policji, jednego przedstawiciela wojewody i dwóch przedstawicieli starosty¹⁰⁵. Policjanci biorący udział w eliminacjach musieli spełniać określone wymogi formalne.

¹⁰³ M. Otrębski, *Apolityczność policji...*, dz. cyt., s. 11.

¹⁰⁴ E. Wiszowaty, *Etyka policji...*, dz. cyt., s. 117.

¹⁰⁵ S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2003, s. 60.

Przed wszystkim wyraźnie podkreślono, że komendant musi być policjantem i posiadać wieloletnie doświadczenie na określonym stanowisku. Pierwszy etap konkursu (kwalifikacyjny) polegał na zapoznaniu się przez komisję ze złożonymi dokumentami, sprawdzeniu ich, a w dalszej kolejności na stwierdzeniu spełnienia warunków. Następnie odbywała się ocena kandydatów, na którą składały się: rozmowa z kandydatem rozpoczęta autoprezentacją; złożone dokumenty potwierdzające przebieg jego dotychczasowej pracy zawodowej; wyniki testu psychologicznego, przeprowadzanego na wniosek komisji, oceniającego predyspozycje kandydata do zajmowania stanowisk objętych konkursem. Ocenie podlegały takie elementy, jak: wiedza teoretyczna, umiejętności praktyczne oraz zdolność do ich wykorzystania w kierowaniu jednostką Policji. Po wyłonieniu dwóch kandydatów wojewoda decydował o wyborze najbardziej odpowiedniej, w jego opinii, osoby na stanowisko komendanta. Jeżeli nie można było dokonać rozstrzygnięcia drogą konkursową, wojewoda mógł wskazać dowolnego funkcjonariusza (spełniającego oczywiście warunki formalne). Praktyka metody konkursowej okazała się nieskuteczna i krytykowana. Następowaly manipulacje wynikami prac komisji, tak by na stanowisku znalazła się osoba zaakceptowana wcześniej przez ekipę rządzącą. Ostatecznie zrezygnowano z niej w 2002 roku. Teoretycznie procedura konkursowa wydaje się odpowiednim narzędziem doboru kadr, jednak takimi kryteriami łatwo jest manipulować, wyszczególniając te składowe, które spełnia wyłącznie jedna osoba, podobnie jak trudno wyeliminować naciski polityczne.

Inną kwestią w zakresie polityki kadrowej jest powoływanie na stanowisko komendanta głównego Policji osób niezwiązanych ze służbą. Zwolennicy tego rozwiązania argumentują, że taki cywilny nadzór nad formacją zapewnia obiektywne wykonywanie obowiązków, bez obawy o utratę poparcia policyjnego środowiska oraz ochronę stanowiska przed układami i kumoterstwem. Jednak z drugiej strony zachodzi obawa, że na stanowisku znajdzie się osoba niekompetentna, nieznająca specyfiki służby, niezainteresowana nią oraz kierująca pracą formacji na niewłaściwe tory. Nie wyklucza to również wystąpienia lub pogłębienia się zjawiska serwilizmu, czyli bezkrytycznego podporządkowania się danej władzy. Za rządów Prawa i Sprawiedliwości (w latach 2005–2007) formacją dwukrotnie zarządzał komendant niewywodzący się z Policji. Mowa tu o Marku Bieńkowskim¹⁰⁶ oraz o Konradzie Kornatowskim¹⁰⁷. Dla

¹⁰⁶ Był on wcześniej związany ze Strażą Graniczną oraz Najwyższą Izłą Kontroli.

¹⁰⁷ Wywodził się ze środowiska Prokuratury Krajowej.

Ryszarda Kalisza był to swoisty eksperyment ze względu na hierarchiczność i niezbędny element autorytetu dowódcy¹⁰⁸, który ciężko wypracować, jeżeli dotychczasowa kariera komendanta przebiegała według innych schematów. Ostrzej wypowiedział się na ten temat w rozmowie z Bolesławem Sprenglem jeden z szefów Centralnego Biura Śledczego – dla niego były to kazusy anormalne, ponieważ powołani na tę funkcję nie znali specyfiki służby ani metod zarządzania nią. Retorycznie pytał: „Jak mają się wtedy czuć normalni policjanci? Jak wyglądałaby sytuacja, gdyby prokuratorem generalnym został komendant rejonowy Policji, wszystko jedno skąd, byle koleś pana ministra”¹⁰⁹. Ówczesne ministerstwo postulowało, że takie rozwiązanie znajduje pokrycie w przepisach¹¹⁰. Co ciekawe, komendanci wojewódzcy oraz stołeczny co do zasady muszą być policjantami, co wynika z art. 6b ust. 4 ustawy o Policji, gdzie zamieszczono zapis: „(...) powołuje się oficerów Policji, z wyjątkiem stanowisk zastępców do spraw służb wspomagających działalność Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym, na które można powołać także osoby niebędące policjantami”¹¹¹. Powstaje zatem pytanie, czy nie można było wprowadzić podobnego wymogu w stosunku do komendanta głównego lub też czy nie był to zabieg celowy. W ustawie zapisano także, że komendanta Centralnego Biura Śledczego Policji oraz komendanta Biura Spraw Wewnętrznych Policji – spośród oficerów tej formacji – powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych.

W dalszej części ustawy o Policji wskazano ministra spraw wewnętrznych, który na drodze rozporządzenia określa wymagania w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakie powinni spełniać policjanci na stanowiskach komendantów. Dodatkowo, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 grudnia 2003 roku w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych, osoba mianowana na stanowisko komendanta głównego powinna mieć za sobą minimum 7 lat służby

¹⁰⁸ *Policjant przejmuje policję*, <https://wiadomosci.wp.pl/policjant-przejmuje-policje-6108679640715905a>, dostęp: 18.08.2018 r.

¹⁰⁹ B. Sprengel, *Generałowie...*, dz. cyt., s. 194.

¹¹⁰ *Przepisy dopuszczają powołanie na stanowisko Komendanta Głównego Policji osoby, która nie jest funkcjonariuszem Policji*, <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/4456,Przepisy-dopuszczaja-powolanie-na-stanowisko-Komendanta-Glownego-Policji-osoby-k.html>, dostęp: 18.08.2018 r.

¹¹¹ Ustawa o Policji..., dz. cyt., art. 6b pkt 4.

(w tym pewien okres na stanowiskach kierowniczych) oraz wyższe kwalifikacje zawodowe¹¹². Zatem mimo braku unormowania tej kwestii w ustawie o Policji powołanie kogoś spoza tego środowiska nie powinno się zdarzać, chyba że po dokonaniu odpowiednich zmian w przepisach. Mimo licznych nowelizacji ustawy nie wyszczególniono tej przesłanki, co może wskazywać na dwie przyczyny: założenie, że policjant na czele tej służby to tak oczywista kwestia, że nie wymaga specjalnego zapisu, lub celowe „pozostawienie furtki” umożliwiającej wprowadzanie na to stanowisko wybranych przez siebie kandydatów, niekoniecznie wywodzących się z tej formacji.

Zmiany osób zarządzających Policją mogą wiązać się z brakiem jej stabilności czy to w zakresie struktury, czy też ciągłości realizacji planów i programów poprzedników. Nowy przełożony może również kłaść nacisk na inne wartości, wskaźniki, a to najbardziej dostrzegają policjanci „w terenie”. Innymi słowami ujął to Piotr Pytlakowski, według którego takie przekształcenia budzą nerwowość i brak stabilności: „Tym razem kadrowe trzęsienie ziemi rozpoczęło się już podczas trwania kadencji komendanta głównego, odwołującego ludzi, których sam przecież wcześniej zaakceptował”¹¹³. Przytoczony komentarz odnosił się do zmian kadrowych wprowadzanych po objęciu stanowiska przez Marka Działoszyńskiego w 2012 roku, zapowiadającego kadencyjność oraz przenoszenie komendantów wojewódzkich, także do innych miejscowości, oficjalnie w celu uniknięcia wypalenia lub zwiększenia efektywności. Odwoływanie funkcjonariuszy wiąże się z dodatkowymi kosztami, nie tylko w sferze materialnej, czyli z wysokimi odprawami, emeryturami, koniecznością wyszkolenia nowych funkcjonariuszy lub ze zmianami ich kompetencji. Straty ponosi cała formacja, która traci ciągłość przekazywania wiedzy i praktyki. Często nie wykorzystuje się potencjału policjantów szkolonych i kształconych na różnych polach za pieniądze z państwowego budżetu. Zwracano także uwagę na fakt, że w związku ze zmianami na stanowiskach kierowniczych oraz liczbą osób przechodzących na emeryturę czy też rezygnujących ze służby wybierano osoby z krótkim stażem, a zatem nieznające dokładnie specyfiki zarządzania formacją¹¹⁴.

¹¹² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 grudnia 2003 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych (Dz. U. z 2004 r., nr 2, poz. 14).

¹¹³ P. Pytlakowski, *Kogo trafi logo*, dz. cyt., s. 26.

¹¹⁴ Dla porównania przeanalizowano, jak wyglądała sytuacja w badanym okresie w innych służbach nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Komendanta głównego Straży Granicznej Mirosława Kuśmierczaka odwołano miesiąc po objęciu stano-

Uznaje się, że osobom na najwyższych szczeblach władzy zależy na tym, by funkcjonariusze pełniący służbę w szeroko rozumianych formacjach bezpieczeństwa wywodzili się „z ich środowiska” lub też z ich nadania. Rządzący mogą obawiać się, że komendant główny, wybrany za czasów poprzednika, będzie sabotował prace premiera, ministra, a nawet będzie zbierał niewygodne dane na temat prowadzonych postępowań i osób, kierując się szeroko pojmowaną lojalnością wobec polityka, który wcześniej umieścił go na tym stanowisku. Pozostałe kwestie mogące utrudniać współpracę między tymi dwoma organami dotyczą ideologii, poglądów politycznych, różnic w pojmowaniu pracy Policji, kładzenia nacisku na inne działania (na przykład na bardziej medialne).

Powoływanie komendanta według niejasnych kryteriów, a w zasadzie nawet ich braku, może być traktowane jako wyświadczenie przysługi, próba uzyskania korzyści dla siebie (w obie strony), kolesiostwo, wywiązywanie się z obietnic za wcześniejsze poparcie, polityczny przymus. Dany wybór może przedstawiać opozycja, próbując w ten sposób uzasadnić teorię o służalczym charakterze Policji oraz o nielegalnych związkach między tymi dwoma światami. Pojęcie ingracji, zaczerpnięte z psychologii, to jedna z technik manipulacji mająca na celu wywołanie u drugiej osoby sympatii. W przypadku policyjnych zależności z politykami oznacza wykorzystywanie kontaktów ze znaczącymi jednostkami, które mają wpływ na ewentualny awans, mające na celu wytworzenie korzystnego wizerunku własnej osoby. Pewną formą tego zjawiska jest donosicielstwo¹¹⁵. Poza poczuciem wspólnego interesu, znaczenie ma także „wspólnota poglądów, lojalność, długoletnia współpraca lub znajomość”¹¹⁶, mogąca rodzić postawy klientystyczne. Między innymi w ten sposób powstają późniejsze powiązania polityczne, ukazujące zależność między tymi podmiotami.

wiska przez Grzegorza Schetynę. Następnie tę funkcję pełnili: Jacek Bajger (przez miesiąc, jako pełniący obowiązki), Leszek Elas oraz Dominik Tracz (odwołany po półtora miesiąca od momentu przejścia władzy przez Prawo i Sprawiedliwość). Jeśli chodzi o komendantów głównych Państwowej Straży Pożarnej – minister Schetyna odwołał Marka Kubiaka półtora miesiąca od swojego powołania, natomiast kolejny komendant, Wiesław Leśniakiewicz, pełnił nieprzerwanie funkcję aż do zmiany na szczeblach władzy (Mariusz Błaszczak odwołał go po miesiącu). *Poprzedni Komendanci Główni*, https://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/poprzedni_komendanci_glowni, dostęp: 20.07.2020 r.

¹¹⁵ E. Wiszowaty, *Etyka policji...*, dz. cyt., s. 117–118.

¹¹⁶ T. Wasiuk, *Patologie świata polityki w oczach polityków*, [w:] J. Raciborski (red.), *Elity rządowe III RP 1997–2004. Portret socjologiczny*, Warszawa 2006, s. 334.

Gdzie przebiega granica między legalnymi działaniami i koniecznością ich przeprowadzenia a posługiwaniem się Policją do własnych celów (na przykład do kompromitowania lub medialnego eliminowania przeciwników)? Edward Wiszowaty zauważa, że: „Politycznym inicjatywom mającym na celu wspieranie policji nie można z punktu widzenia moralnego nic zarzucić, gdy mają charakter legalny, pozostają pod kontrolą parlamentu i nie są ukrywane przed opinią publiczną”¹¹⁷. Trudno jednak uznać, by takie postawienie sprawy zapewniało w pełni transparentność procedur. Grant Pitman stwierdza, że model współzależności między właściwym ministrem a przedstawicielem policji powinien opierać się na klarowności ról i zrozumieniu zachodzących procesów, co wymaga od obu stron zarządzania i zrównoważenia politycznych, administracyjnych i operacyjnych funkcji¹¹⁸.

2.2.4. Nominacje generalskie

Generalskie nominacje, a czasami ich brak mogą być analizowane nie tylko w znaczeniu awansów poszczególnych jednostek, ale także jako element relacji politycznych zwierzchników z wysokimi rangą policjantami. Mianowanie ma charakter uznaniowy (zależy od opinii przełożonego) oraz jest rezultatem oceny pełnienia służby przez danego funkcjonariusza.

Zgodnie z art. 48 ustawy o Policji na pierwszy stopień oficerski (podkomisarz i podinspektor) oraz na stopnie generalnego inspektora Policji i nadinspektora Policji mianuje prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych). Przełożeni, wśród których ustawodawca wyszczególnił: komendanta głównego Policji, komendanta Centralnego Biura Śledczego Policji, komendanta Biura Spraw Wewnętrznych, komendantów wojewódzkich oraz komendantów szkół policyjnych, mianują w ramach korpusu podoficerów (sierżant sztabowy, starszy sierżant, sierżant), korpusu aspirantów (aspirant sztabowy, starszy aspirant, aspirant, młodszy aspirant), a także – w ramach korpusu oficerów młodszych – na stopień nadkomisarza i komisarza. Komendant główny ma możliwość mianowania w ramach korpusu oficerów starszych (inspektor, młodszy inspektor).

¹¹⁷ E. Wiszowaty, *Etyka policji...*, dz. cyt., s. 117.

¹¹⁸ G. Pitman, *An Interdependency Model for Police Executive Relationships*, „International Journal of Police Science & Management” 2004, 6 (3), s. 119–120.

Prezydent może również, w szczególnie uzasadnionych przypadkach oraz na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, mianować inspektora na nadinspektora z pominięciem ustawowego wymogu zaliczenia okresu służby w danym stopniu (4 lata na stanowisku inspektora)¹¹⁹. Do uprawnień głowy państwa należy także możliwość mianowania (na wniosek ministra) na pierwszy stopień oficerski oraz na stopnie generalnego inspektora i nadinspektora policjanta, który zmarł w związku z wykonywaniem czynności służbowych¹²⁰. Do prezydenta należy także decyzja o obniżeniu lub pozbawieniu stopni generalnego inspektora i nadinspektora.

W latach 2008–2015 nominacje generalskie (żargonowo określane jako „wężyki”) uzyskały 32 osoby, z czego 29 – stopień nadinspektora, a 3 kombatantów głównych – generalnego inspektora. W poniższej tabeli zestawiono te awanse z datami dziennymi, ponieważ można zauważyć, że najczęściej zbiegają się one ze Świętem Policji, czyli 24 lipca, Świętem Wojska Polskiego, czyli 15 sierpnia, albo z rocznicą odzyskania przez Polskę niepodległości, czyli 11 listopada. Często te uroczystości są pokazywane w mediach. Desygnowanie na wyższe stanowisko to nie tylko prestiż, ale i wzrost uposażenia. Ma również znaczenie wizerunkowe w strukturach międzynarodowych. W szerszym ujęciu to także sukces całej formacji, na której uznanie pracują wszyscy funkcjonariusze, zgodnie ze słowami Andrzeja Matejuka, że jest to „dodatkowa motywacja dla każdego funkcjonariusza do jeszcze solidniejszej pracy”¹²¹. Dla Policji to ważny element kultury i policyjnego ceremoniału. Przykładowo, w 2008 roku „po wręczeniu nominacji generalskich jej uczestnicy odebrali paradę wojskową na Alejach Ujazdowskich. Była ona wspólna dla wszystkich służb. Jak zwykle towarzyszyło temu przyjęcie z rąk ministra właściwego ds. bezpieczeństwa wewnętrznego szabli oficerskiej”¹²². Transmisje z uroczystości są publikowane w mediach oraz na policyjnych czy resortowych stronach internetowych, a także na Facebooku.

¹¹⁹ Ustawa o Policji..., dz. cyt., art. 52 ust. 1a.

¹²⁰ Ustawa o Policji..., dz. cyt., art. 52 ust. 4.

¹²¹ P. Majer (red.), *Komendanci Główni Polskiej Policji (1918–2009)*, Szczepno 2009, s. 214.

¹²² B. Sprengel, *Generałowie...*, dz. cyt., s. 156–157.

Tabela 11. Nominacje generalskie w latach 2008–2015

2008	Andrzej Matejuk (GI) – 24.07.
	Krzysztof Starańczak – 24.07.
2009	Krzysztof Gajewski – 31.07.
	Wojciech Olbryś – 31.07.
2010	Józef Gdański – 11.08.
	Adam Mularz – 11.08.
	Ryszard Szkotnicki – 11.08.
	Andrzej Trela – 13.08.
	Zbigniew Maciejewski – 9.11.
2011	Dariusz Działo – 3.11.
	Marek Działoszyński – 3.11.
	Leszek Marzec – 3.11.
	Adam Maruszak – 3.11.
	Andrzej Rokita – 3.11.
	Mirosław Schossler – 3.11.
2012	Mariusz Dąbek – 23.07.
	Krzysztof Jarosz – 23.07.
	Sławomir Mierzwa – 23.07.
	Igor Parfieniuk – 23.07.
	Tomasz Połeć – 23.07. ¹
	Wojciech Sobczak – 23.07.
2013	Zdzisław Stopczyk – 12.07.
	Ryszard Wiśniewski – 12.07.
2014	Marek Działoszyński (GI) – 27.06.
	Dariusz Banachowicz – 27.06.
	Wojciech Ołdyński – 27.07.
	Jarosław Szymczyk – 27.07.
2015	Krzysztof Gajewski (GI) – 27.04.
	Michał Domaradzki – 27.04.
	Irena Doroszkiewicz – 27.04.
	Cezary Popławski – 27.04.
	Jarosław Sawicki – 6.07.
	Krzysztof Zgłobicki – 27.04.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: B. Sprengel, *Generałowie Policji*, Toruń 2019, postanowień Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o mianowaniu na stopień nadinspektora Policji oraz postanowień Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o mianowaniu na stopień generalnego inspektora Policji*.

¹ W tym przypadku o awans na stopień nadinspektora Policji wystąpił do ministra właściwego do spraw wewnętrznych nie komendant główny Policji, ale minister transportu, budownictwa i gospodarki morskiej Sławomir Nowak. W danym okresie Tomasz Połeć pełnił funkcję Głównego Inspektora Transportu Drogowego, dokąd został oddelegowany z Policji.

* Dostęp poprzez stronę legalis.pl.

W 2009 roku personalny spór między Grzegorzem Schetyną a prezydentem Lechem Kaczyńskim i szefem Biura Bezpieczeństwa Narodowego Aleksandrem Szczygło doprowadził do wycofania wniosków o generalskie nominacje. Ostatecznie w tym okresie awansowano tylko dwie osoby: Wojciecha Olbrysia oraz Krzysztofa Gajewskiego (późniejszego komendanta głównego). Najbardziej ten konflikt odczuli sami funkcjonariusze, także wizerunkowo. Spór ukazał brak woli do wypracowania kompromisu. Jako motywację takiego działania podawano względy polityczne – zablokowano nominacje, po to by ówczesna ekipa rządząca nie miała „swoich” wśród kadry dowódczej¹²³.

Podobne problemy pojawiły się za kadencji Jerzego Millera. Donoszono, że wynikały one ze słabnącej pozycji ministra oraz pogłębiającego się konfliktu z Kancelarią Prezydenta i rządem (jako powód tej sytuacji media wskazywały niepochlebny wobec wojska i rządzących raport przygotowany po katastrofie smoleńskiej)¹²⁴. Ostatecznie w 2011 roku awansowano sześciu policjantów.

Nominacje mogą być formą „politycznego przekupstwa” lub stanowić swoistą kartę przetargową – zwlekanie z awansem może budzić frustracje, a co za tym idzie, chęć przypodobania się przełożonym¹²⁵. W 2007 roku takich nominacji było pięć. Zgodnie z powyższą opinią, według której szybkie awanse miałyby być sposobem na zabezpieczenie emerytury, przeanalizowano liczbę nominacji generalskich w latach wyborczych, czyli w roku 2011 – 6 nominacji oraz 2015 roku – również 6 nominacji. W trzech przypadkach, w trakcie obu kadencji Platformy Obywatelskiej, awansowano policjantów przed zaliczeniem wymaganego okresu służby w ramach danego stopnia: Mariusza Dąbka, Dariusza Banachowicza i Michała Domaradzkiego. Oba te wymienione przypadki, czyli awanse w okresie wyborczym oraz bez wymaganej wysługi lat, wyznaczają nieprecyzyjną i polityczną ścieżkę awansu, która powinna raczej zależeć od doświadczenia i zasług funkcjonariusza, a nie odpowiednich koneksji. Ustawowy przepis zezwalający na „szczególne przypadki” promocji nie wskazuje na konkretne wymogi, co otwiera pole do nadużyć. Dla politycznych działaczy pokazywanie się wśród wysokich stopniem funkcjonariuszy

¹²³ J. Paradowska, *Biuro Bezpieczeństwa Partyjnego*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/300213,1,generalskie-nominacje.read?page=144&moduleId=4677>, dostęp: 30.03.2020 r.

¹²⁴ R. Zieliński, *Konflikt o nominacje generalskie w policji. Część z nich nagle wycofał minister Miller*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/530335,konflikt-o-nominacje-generalskie-w-policji-czesc-z-nich-nagle-wycofal-minister-miller.html>, dostęp: 24.03.2020 r.

¹²⁵ J. Ćwieluch, M. Różański, *Atomówka ministra*, „Polityka”, 23–29 sierpnia 2017, 32 (3124), s. 19.

stanowi nobilitację, dlatego chętnie korzystają z możliwości osobistego dekorowania generałów. Juliusz Ćwieluch zwraca również uwagę na kreowane w ten sposób zabieganie o poparcie służb, formę zjednywania sobie ludzi, a nawet „polowanie na elektorat”¹²⁶. Brakuje także określenia konkretnej polityki awansowej oraz formy, w której miałyby się odbywać, co oznacza, że na komendancie głównym nie ciąży wymóg przebycia wszystkich szczebli policyjnej kariery.

Prezydent – zgodnie z art. 138 Konstytucji – nadaje order i odznaczenia, co jest traktowane jako kształtowanie postaw patriotycznych. Przyznawane są także odznaki resortowe. W przypadku Policji może to być: „Krzyż Zasługi za Dzielność” (nadawany na wniosek ministra spraw wewnętrznych), medal „Za Długoletnią Służbę”, medal „Za Zasługi dla Policji” (przyznawany z inicjatywy własnej ministra właściwego do spraw wewnętrznych albo na wniosek komendanta głównego Policji), odznaczenie „Za Zasługi w działaniach poza granicami RP” (nadawane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych na wniosek między innymi komendanta głównego Policji).

Święto Policji to nie tylko okazja do wręczenia odznaczeń państwowych czy resortowych oraz awansów. Często towarzyszą mu promocja absolwentów szkół policyjnych, wręczenie wyróżnień laureatów konkursów (na przykład „Policjant, który mi pomógł”), parady pododdziałów, pokaz sprzętu. W święcie biorą udział wojewodowie, prezydenci, środowiska naukowe, przedstawiciele Sejmu, Senatu, związków zawodowych, stowarzyszeń, zagraniczne delegacje. Jego nieodłącznym elementem jest msza święta, a także obecność dostojników kościelnych. Taka uroczystość daje politykom możliwość zaprezentowania się w policyjnym, umundurowanym gronie, co ma zapewne dodawać im prestiżu i ukazywać ich jako osoby zainteresowane bieżącymi sprawami bezpieczeństwa. Z tej okazji wygłaszane są przemówienia, nierzadko pełne patosu, mające na celu podkreślenie ważnej roli służby pełnionej na rzecz społeczeństwa.

W mediach często podkreślano nie tylko udział ministrów lub wybranych przedstawicieli świata polityki w uroczystościach przekazywania sprzętu czy udostępniania wyremontowanych placówek. Zwracano także uwagę na spotkania z podopiecznymi i przedstawicielami Fundacji Pomocy Wdowom i Sierotom po Poległych Policjantach, udział w naradach kadry kierowniczej Policji, rocznych podsumowaniach prac. Policjantów rannych wskutek interwencji w trakcie Marszu Niepodległości odwiedzili w szpitalu zarówno minister Pio-

¹²⁶ J. Ćwieluch, *Medalomania*, „Polityka”, 13 listopada 2010, 46 (2782).

trowska, jak i komendant Działoszyński. Trudno oprzeć się wrażeniu, że – tak jak wręczanie odznaczeń – są to formy budowania odpowiedniego PR-u, własnej marki.

2.3. Wnioski

Polityka kadrowa w służbach związanych z bezpieczeństwem może stanowić element gry politycznej. Przede wszystkim wynika to ze sposobu powoływania oraz odwoływania szefów formacji – praktycznie bez żadnego trybu czy kryteriów doboru – przez politycznych decydentów. Choć założenie „apolitycznego komendanta” oraz „politycznego ministra” jest słuszne, to jego realizacja nie wydaje się realna. Zagrożenie zwolnieniem lub obietnica awansu w niektórych przypadkach sprzyja występowaniu postaw posłuszeństwa, uległości, ale także zwiększa ryzyko nacisków na funkcjonariuszy niższego szczebla – na wypełnianie przez nich statystyk, aktywność medialną, podejmowanie działań wobec określonych osób, grup czy zjawisk.

Nominacje kadrowe, nie tylko w służbach, ale także wśród organów administracji publicznej czy państwowych spółek, to pewien rodzaj politycznego podporządkowywania. Rozwiązaniem mającym ograniczyć to oddziaływanie byłyby kadencyjność komendanta głównego, postulowana zwłaszcza przez policyjny związek zawodowy. Wymagałoby to dokładnych ustaleń w takich obszarach, jak: długość kadencji, możliwość lub brak ponownego ubiegania się o reelekcję, organy dokonujące wyboru, kryteria, według których miałby się on odbywać, sposoby oraz powody odwoływania czy funkcjonowanie po zakończeniu wyznaczonego okresu. Wypracowane środki zapewne nie doprowadziłyby do rozwiązania problemu politycznych nominacji ani nie zadowolilyby wszystkich zainteresowanych tematem. Zgodnie ze słowami badacza filozofii polityki Tadeusza Gadacza: „Ambicją władzy jest władza – nie pożytki, jakie mają z niej obywatele. (...) Obojętnie kto dochodzi do władzy, zawsze wstawia swoich, a nie dobrych”¹²⁷. Trudno zatem oczekiwać, by tak łatwo zrezygnowano z pewnych ułatwień.

Wymienione wyżej czynniki – finansowanie oraz polityka kadrowa – to nie jedyne elementy sprzyjające upolitycznianiu Policji, lecz zdecydowanie najbardziej widoczne oraz najczęściej poruszane w kwestii apolityczności służb.

¹²⁷ T. Gadacz, J. Żakowski, *Pudełko ze świeatkiem*, „Polityka”, 20 grudnia 2020, 52 (3293).

Do innych kwestii można zaliczyć: skłonności polityków do upolityczniania Policji (wykorzystywanie formacji do promowania się, próby narzucania jej określonych rozwiązań, wymuszanie skupiania się na wybranych problemach), ambicje kierowniczej kadry Policji, polityczny koniunkturalizm (czyli dostosowywanie się do bieżących okoliczności lub wydarzeń, po to by uzyskać korzyści, bez zwracania uwagi na moralne aspekty danych wyborów) czy konformizm (jako postawę podporządkowania się wartościom preferowanym czy też oczekiwanym w danej grupie).

Rozdział 3

POLICJA W ASPEKcie WYBRANYCH OBSZARÓW ŻYCIA POLITYCZNEGO

W ramach niniejszego rozdziału skupiono się na istotnych, zdaniem Autor-ki, wybranych obszarach życia politycznego oraz zaprezentowanych w nich kwestiach dotyczących Policji. Są to: programy partii politycznych (zarówno koalicyjnych, jak i opozycyjnych), *exposé* prezesów Rady Ministrów, posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (Komisji Spraw Wewnętrznych), interpelacje poselskie.

Problemy szczegółowe odnoszące się do tej części książki brzmią następująco: Czy i w jaki sposób partie przedstawiają w programach politycznych założenia odnośnie do Policji (jej zadań, potrzebnych reform, zagrożeń, ocen względem bieżącej polityki)? Jak prezentowane były zagadnienia dotyczące Policji w *exposé* prezesów Rady Ministrów? Jak przedstawiana była apolityczność Policji na poziomie władzy ustawodawczej (sejmowe komisje, interpelacje poselskie)?

3.1. Policja w programach politycznych partii

Na gruncie badań nad apolitycznością polskiej Policji warto zbadać opublikowane w wyznaczonym okresie programy polityczne partii koalicyjnych, a dokładniej – jakie punkty odnośnie do tej służby zostały w nich zapisane (o ile tematyka policyjna w ogóle była poruszana). Po części warunkowane jest

to stosunkiem społeczeństwa do Policji oraz utartymi schematami myślenia o służbach. Wizerunek formacji w tych dokumentach może sugerować podejście określonej partii do spraw związanych z bezpieczeństwem, przykładowo: nacisk na zwiększenie/zmniejszanie uprawnień, kwestie cywilnego nadzoru, kontroli, stawiane zadania, rolę wobec społeczeństwa, bieżące wyzwania i zagrożenia. Niekiedy publikacja programów stanowi podstawę do dyskusji o wizji, jaką względem służb mają przedstawiciele politycznych ugrupowań. Analizy takich programów przeprowadzone przez innych badaczy opierają się z reguły na całościowym ujęciu szeroko pojmowanego bezpieczeństwa wewnętrznego lub na Siłach Zbrojnych, bez wyszczególniania roli Policji.

Według Eugeniusza Młynca program polityczny to „zbiór celów i zamierzeń partii i ruchów politycznych, organów władzy i administracji państwowej oraz jednostek i grup politycznych, które chcą uzyskać władzę bądź uzyskać na nią wpływ. (...) przenosi ideologię i doktrynę na grunt praktyki politycznej”¹. Z reguły ma dość ogólny charakter, brakuje w nim dokładnych danych o jego twórcach, szczegółowym finansowaniu czy o terminie realizacji wskazanych przedsięwzięć². Na ten sam aspekt zwraca uwagę Wojciech Woźniak: „brak jasno sformułowanych celów wraz z opisem konkretnych działań, które mają prowadzić do ich osiągnięcia, a także jasno opisanej hierarchii zadań, wskazania priorytetów”³. Partie polityczne nie są oficjalnie rozliczane z tych założeń (co najwyżej jest to wypomniane przez media, politycznych przeciwników bądź wyborców), dlatego programy służą bardziej pogładowemu przedstawieniu wizji w wybranych dziedzinach życia politycznego niż planowaniu konkretnych działań. W przypadku odniesienia wyborczego sukcesu mogą być dowolnie modyfikowane. W części programów zawarta została diagnoza problemu bądź zastanej rzeczywistości (a często także krytyka swoich politycznych rywali), jej wizja idealna według danej partii oraz sugerowane działania na rzecz poprawy. Programy mogą, ale nie muszą, stanowić przyczynek do określonych postępowań. Michał Piekarski sugeruje, że pewne zapisy programowe są kreowane pod wpływem mundurowych grup interesów oraz powiązanych jednostek. „Wojsko i służby policyjne powinny zachować

¹ E. Młyniec, *Programy polityczne*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon...*, dz. cyt., s. 349.

² D. Szczepański, *Program polityczny*, [w:] J. Marszałek-Kawa, D. Plecka (red.), *Leksykon wiedzy politologicznej*, Toruń 2018, s. 374–375.

³ W. Woźniak, *Programy polskich partii politycznych jako materiał empiryczny w badaniach dyskursu politycznego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2017, 2, s. 49.

apolityczność, a interes państwa, określony przez racjonalną analizę zjawisk zachodzących w społeczeństwie i otoczeniu międzynarodowym państwa, powinien mieć priorytet ponad partykularnymi interesami osób, grup i służb, i na podstawie obiektywnej oceny zagrożeń i procesów powinny być także formułowane postulaty umieszczane w programach partyjnych⁴. To założenie wydaje się słuszne, jednak praktyka życia politycznego pokazuje, że ważniejsze są propozycje odnoszące się do aktualnych problemów, bez rozpatrywania ich w szerszym kontekście.

Niektóre partie w swoich programach traktują policyjne sprawy marginalnie bądź wspominają o nich w kontekście głośnych wydarzeń (często są to postulaty o charakterze populistycznym), własnych sukcesów albo działalności poprzedników. Policja, jako niemal stutysięczna formacja, może być ważna także jako potencjalna grupa wyborców. Dodatkowo to jeden z głównych podmiotów w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego, bliski obywatelom, co powinno niejako warunkować zainteresowanie nim ze strony polityków (wyrażane na przykład przez propozycje usprawniania działań, podnoszenia rangi). W programach partii można zaobserwować podział bezpieczeństwa na wewnętrzne i zewnętrzne, co oznacza odejście wyłącznie od militarnego postrzegania bezpieczeństwa, a także większe skupienie na zagrożeniach najbardziej uciążliwych dla obywateli.

3.1.1. Policja w programach politycznych partii rządzących (Platforma Obywatelska i Polskie Stronnictwo Ludowe)

Aby wykazać wspomniane wyżej zależności, przeanalizowano trzy programy Platformy Obywatelskiej: *Polska zasługuje na cud gospodarczy* (2007 – rozdział „Wolność i bezpieczeństwo obywateli”), *Następny krok. Razem* (2011) i *Polska przyszłości* (2015 – rozdział „Bezpieczna Polska, bezpieczny obywatel”) oraz trzy programy jej koalicjanta, czyli Polskiego Stronnictwa Ludowego: *Razem tworzymy lepszą przyszłość. Narodowe priorytety PSL na lata 2007–2011* (2007 – rozdział „Bezpieczeństwo”), *Człowiek jest najważniejszy* (2011 – rozdział „Bezpieczna Polska”) i *Blisko ludzkich spraw* (2015 – rozdział „Bezpieczna Polska”).

⁴ M. Piekarski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Polski w latach 1989–2013. Wybrane aspekty*, Warszawa 2013, s. 113.

Jako główny cel w ramach podrozdziału zatytułowanego „Polska dbająca o wolność i bezpieczeństwo obywateli” (2007 rok) zapisano „redukcję zagrożeń bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego przy wzroście poczucia bezpieczeństwa obywateli, bez nadmiernego ograniczania ich swobód i wolności”⁵, a miałyby to nastąpić między innymi poprzez reformę Policji. Klasyczną obietnicą w tym zakresie jest odbiurokratyzowanie czy też „odchudzenie” Komendy Głównej Policji, zmianę jej funkcji oraz likwidację stanowisk o podobnych kompetencjach⁶. Platforma Obywatelska postulowała rozdzielenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na dwa resorty (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji), co ostatecznie przeprowadziła w 2011 roku. Uprawnienia ministra spraw wewnętrznych, nadzorującego pracę Policji, miały zostać zwiększone (kompetencje i instrumenty). Zakładano wzmocnienie Centralnego Biura Śledczego zarówno finansowo, jak i pod względem liczby etatów – niestety oficjalnie dane w tym zakresie nie są publikowane, zatem nie ma możliwości zweryfikowania wykonania tego punktu. Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych⁷ miało zostać wyłączone z policyjnego systemu na rzecz wielu podmiotów koordynowanych przez ministra spraw wewnętrznych. Proponowano także (po zorganizowaniu w przyszłości konsultacji społecznych i ogólnokrajowej debaty, co ostatecznie nie nastąpiło) utworzenie lokalnej policji prewencyjnej z połączenia Policji ze Strażą Miejską/Gminną, co powinno wpłynąć na większą efektywność w zapobieganiu ulicznej przestępczości (bez sprecyzowania, co jest rozumiane pod tym pojęciem) oraz ściganiu jej sprawców⁸. Nadzór nad służbą pełniliby komendanci wojewódzcy, ale wyznaczanie zadań i jej finansowanie pozostałoby w gestii samorządów. Z kolei w rozdziale „Aktywna i kompetentna polityka europejska” padło zapewnienie dotyczące roli funkcjonariuszy we wspólnocie europejskiej, zwłaszcza w kontekście zbliżającej się polskiej prezydencji: „Będziemy aktywni w europejskiej dyskusji o wzmocnieniu koordynacji działań prokuratorów i służb policyjnych tak, aby skuteczniej zwalczać przestępczość transgraniczną”⁹. Ponownie zabrakło doprecyzowania, jak miałyby to przebiegać i we współpracy z którymi organami.

⁵ Program Platformy Obywatelskiej, *Polska zasługuje na cud gospodarczy*, 2007, s. 17.

⁶ Tamże, s. 18.

⁷ *Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych*, <https://www.policja.pl/pol/kgp/bwik/dokumenty/krajowe-centrum-informa/86653,Krajowe-Centrum-Informacji-Kryminalnych.html>, dostęp: 8.07.2020 r.

⁸ Program Platformy Obywatelskiej, *Polska zasługuje na...*, s. 19.

⁹ Tamże, s. 77.

W kolejnym programie partii, przygotowanym z okazji wyborów w 2011 roku, propozycje zmian związane z Policją nie zostały uwzględnione. Na samym wstępie zapisano jedynie obietnicę odmrażania płac oraz podwyżek, między innymi dla policjantów¹⁰. Zapewne było to związane z szeroko komentowanymi zmianami w mundurowych emeryturach, zwolnieniach lekarskich oraz wynagrodzeniach, co miało miejsce w poprzednich latach. Inne postulaty, zawarte w podrozdziale „Wolny obywatel i efektywne państwo”, zakładały wprowadzenie systemu umożliwiającego identyfikację kierowcy bez konieczności posiadania przy sobie dowodu rejestracyjnego i prawa jazdy¹¹, ograniczenie dostępu służb do bilingów oraz zwiększenie kontroli nad korzystaniem z podsłuchów¹².

Ostatni z analizowanych dokumentów, pochodzący z 2015 roku, zawiera najwięcej propozycji dotyczących funkcjonowania Policji. Zapisano je w następujących punktach: „Blisko policjant”; „Przeciwdziałanie przestępstwom w cyberprzestrzeni”; „Nowe komendy i komisariaty”; „Przeciwdziałanie przestępczości gospodarczej”; „Walka z dopalaczami i przestępczością narkotykową”. Te tematy stanowiły odbicie aktualnych w danym okresie problemów omawianych w przestrzeni polityczno-medialno-społecznej. Twórcy programu wskazywali „Przyjazna i skuteczna Policja to fundament bezpieczeństwa osobistego obywateli”¹³. W celu zwiększenia bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym, a także aktywizacji społeczności miało nastąpić podniesienie rangi dzielnicowego jako funkcjonariusza najbliższego obywatelom. Ciekawie brzmi zapis, według którego gwarantowano, że dzielnicowy będzie spędzał w terenie 75% czasu służby¹⁴, choć budzi przy okazji liczne pytania: W jaki sposób to weryfikować i nadzorować? Czy faktycznie przysłużyłoby się to zwiększeniu poczucia bezpieczeństwa oraz jego realnego poziomu? Zagrożenia związane z cyberprzestępczością, jako zjawiskiem stosunkowo nowym, a jednocześnie dynamicznie się rozwijającym, narzucałyby konieczność profesjonalnego przeszkolenia policjantów, zapewnienia właściwego sprzętu i oprogramowania. Miała temu służyć rozbudowa specjalnej komórki w ramach struktur Policji¹⁵. Zakładano zatem, że to Policja miałaby stanowić główny organ do walki z ta-

¹⁰ Program Platformy Obywatelskiej, *Następny krok. Razem*, 2011, s. 17.

¹¹ Tamże, s. 144.

¹² Tamże, s. 137.

¹³ Program Platformy Obywatelskiej, *Polska przyszłości*, 2015, s. 77.

¹⁴ Tamże, s. 77.

¹⁵ Tamże.

кими incydentami, nie wspominając o roli innych podmiotów. Wyodrębnienie Biura do Walki z Cyberprzestępczością¹⁶ ze struktur Biura Kryminalnego nastąpiło w 2016 roku¹⁷, krajowy system cyberbezpieczeństwa podlega natomiast obecnie Ministerstwu Cyfryzacji¹⁸. Podkreślano, choć ogólnikowo, osiągnięcia w ramach „Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji”¹⁹, a także zapewniono o jego kontynuacji w przyszłości. W kwestii dopalaczy oraz grup handlujących narkotykami proponowano „koordynowanie działań pełnomocników w każdej z formacji (Policja, Straż Graniczna, Służba Celna, Główny Inspektor Sanitarny), prowadzenie wspólnych akcji w miejscach, w których handluje się tymi środkami, rozważenie możliwości wprowadzenia surowszych sankcji karnych, współpracę międzynarodową i wymianę informacji na temat działalności zorganizowanych grup przestępczych zajmujących się handlem narkotykami”²⁰. Było to istotne ze względu na osobiste zaangażowanie medialne premiera Tuska w walkę z nowymi substancjami psychoaktywnymi.

Polskie Stronnictwo Ludowe, mimo że poruszało w swoich programach kwestie szeroko rozumianego bezpieczeństwa, nie poświęciło zbyt wiele uwagi Policji. W dokumencie z 2007 roku nie wspomniano bezpośrednio o tej służbie, operując wyłącznie ogólnikami o poprawie bezpieczeństwa komunikacyjnego na miejskich i wiejskich drogach oraz o działaniach prewencyjnych mających zmniejszać poczucie zagrożenia²¹. Cztery lata później PSL wskazywało na takie zagadnienia, jak: „usprawnianie działania Policji i służb porządkowych, doskonalenie porządku prawnego, poprawa działania wszystkich ogni systemu antykryzysowego”²², jednak bez wyszczególnienia, na czym miałyby one polegać. Jedna wzmianka o Policji znalazła się w następnym dokumencie, z 2015 roku, w rozdziale „Bezpieczna Polska” (pisownia oryginalna): „Powstanie różnych form przestępczości wymaga walki nie tylko służb wymiaru spra-

¹⁶ *Biuro do Walki z Cyberprzestępczością*, <https://policja.pl/pol/kgp/bwc/33358,Biuro-do-Walki-z-Cyberprzestepczoscia.html>, dostęp: 8.07.2020 r.

¹⁷ *Rocznica powstania Biura do Walki z Cyberprzestępczością KGP*, <https://isp.policja.pl/isp/aktualnosci/12076,Rocznica-powstania-Biura-do-Walki-z-Cyberprzestepczoscia-KGP.html>, dostęp: 8.07.2020 r.

¹⁸ *Krajowy system cyberbezpieczeństwa*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/krajowy-sys-tem-cyberbezpieczenstwa->, dostęp: 8.07.2020 r.

¹⁹ Program Platformy Obywatelskiej, *Polska przyszłości*, dz. cyt., s. 77.

²⁰ Tamże, s. 78.

²¹ Program Polskiego Stronnictwa Ludowego, *Razem tworzymy lepszą przyszłość. Narodowe priorytety PSL na lata 2007–2011*, 2007, [w:] T. Gardziel, S. Gawroński, *Wybory 2007*, Rzeszów 2008, s. 25.

²² Program Polskiego Stronnictwa Ludowego, *Człowiek jest najważniejszy*, 2011, s. 19.

wiedliwości, lecz także instytucji do tego powołanych (policja, służby celowe, służby specjalne), które dla bezpieczeństwa państwa i obywateli nabierają coraz większego znaczenia”²³. Można odnieść wrażenie, że w partyjnym sztabie założono niewielkie zainteresowanie przeciętnego wyborcy PSL-u sprawami bezpieczeństwa, skoro rzekomo tak ważny punkt nie został szerzej opisany.

* * *

W analizowanych programach Platformy Obywatelskiej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego żadne punkty dotyczące Policji się nie powtarzały, w zasadzie każdy dokument wspominał o innych założeniach i nie nawiązywał do poprzednich pomysłów, chociażby takich jak wyodrębnienie policji lokalnej czy utworzenie, na wzór włoski, policji finansowej. Mogło to wynikać z braku poparcia (politycznego i społecznego) dla sugerowanych pomysłów, utrudnień w ich realizacji, ze zmian wizji lub z pojawienia się innych tematów „zobowiązujących” do zaproponowania rozwiązań. Należy zgodzić się z przywoływanym na początku rozdziału Woźniakiem, że programy mają w większości formę wyborczej ulotki, co może „świadczyc o braku wiary w możliwość zastosowania sformułowanych w tego typu dokumentach postulatów w praktyce rządzenia, ale też o braku nadziei na merytoryczną debatę polityczną nad treścią dokumentów programowych, być może wynikającym ze słabości polskiego dyskursu politycznego i braku zainteresowania mediów polemikami programowymi”²⁴. Partie starają się przyciągać wyborców chwytliwymi hasłami, jednocześnie zdając sobie sprawę z faktu, że niewiele osób sięga po dokumenty programowe – bazuje się raczej na ich medialnych opracowaniach. Dla części wyborców tematyka policyjna, o ile samemu nie jest się funkcjonariuszem lub członkiem jego rodziny, nie wydaje się aż tak istotna. Rafał Klepka wskazuje na marketingową naturę programów²⁵, choć odpowiedź na pytanie, czy jest to skuteczna forma politycznej reklamy, pozostaje otwarta. W żadnym z analizowanych programów Platformy Obywatelskiej, mimo różnych zapowiedzi, nie poruszano postulatów, które miałyby dokładniej uregulować relacje między właściwym ministrem a komendantem głównym Policji. W wymiarze finansowym skupiono się wyłącznie na planowanej podwyżce, pomijając głośne w tamtym okresie policyjne protesty.

²³ Program Polskiego Stronnictwa Ludowego, *Blisko ludzkich spraw*, 2015, s. 29–30.

²⁴ W. Woźniak, *Programy polskich partii...*, dz. cyt., s. 54.

²⁵ R. Klepka, *Wizje państwa w programach wyborczych z 2005 r. Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości*, „Chorzowskie Studia Polityczne” 2008, 1, s. 166.

3.1.2. Policja w programach politycznych partii opozycyjnych

Analiza programów partii opozycyjnych może odnosić się wyłącznie do ich postulatów, zakładanych celów, nie zaś realizacji. Mogą także pojawić się elementy porównawcze, zestawiające obecną sytuację z okresem rządów poprzedników lub punktuje własne osiągnięcia i sukcesy. Wśród istotnych ugrupowań politycznych w badanym okresie wyróżniono: Prawo i Sprawiedliwość (*Dbamy o Polskę, dbamy o Polaków* – 2007 rok; *Nowoczesna Solidarna Bezpieczna Polska* – 2011 rok; *Zdrowie, Rodzina, Praca* – 2014 rok), Sojusz Lewicy Demokratycznej (program Lewicy i Demokratów *Nowa polityka, nowa nadzieja* – 2007 rok; *Jutro bez obaw. Program dla Polski* – 2011 rok; *Program wyborczy Zjednoczona Lewica SLD + TR + PPS + UP + Zieloni* – 2015 rok) oraz komitet wyborczy Kukiz15 (*Strategia zmiany. Kukiz15. Potrafisz Polsko!* – 2015 rok).

Powyższe partie wybrano ze względu na ich znaczenie na scenie politycznej w wybranym okresie. W badanych latach funkcjonowały również inne ugrupowania (przykładowo: Polska Jest Najważniejsza, Polska Partia Pracy, Nowa Prawica, Razem, Ruch Palikota, Twój Ruch), lecz albo przestały funkcjonować, albo zostały wchłonięte przez większe partie, albo nie miały odpowiedniego wpływu na zastanę rzeczywistość lub go utraciły (tak jak Samoobrona, która w programie z 2011 roku traktowała Policję jako zbrojną formację wykorzystywaną przez rządzących do pacyfikowania protestujących chłopów). Część z nich w ogóle nie zajęła się sprawami szeroko rozumianego bezpieczeństwa wewnętrznego, pozostałe zrobiły to w minimalnym zakresie. Głównie skupiały się na gospodarce, polityce zagranicznej, społecznej, a w kwestii służb – na Siłach Zbrojnych.

Program Prawa i Sprawiedliwości z 2007 roku rozpoczynał się od podkreślenia własnych zasług na polu bezpieczeństwa wewnętrznego, w tym w kwestii sprawniejszej i bardziej dostrzegalnej pod względem działań Policji²⁶. W dalszej części wyliczono modernizację, zwiększanie nakładów na służby (także dzięki wprowadzonemu programowi modernizacji, kontynuowanemu przez politycznych rywali) oraz przegląd kadr. Zapowiadano rozwój współpracy ze społecznościami lokalnymi, także w sprawach związanych z bezpieczeństwem w szkołach, oraz wprowadzenie systemów motywacyjnych dla urzędników i funkcjonariuszy.

²⁶ Program Prawa i Sprawiedliwości, *Dbamy o Polskę, dbamy o Polaków*, 2007, s. 2.

W dokumencie z 2011 roku jego twórcy otwarcie zadali pytanie: „czy Polska niepostrzeżenie staje się państwem policyjnym?”²⁷ oraz postawili tezę o upartyjnieniu Policji. Ich zdaniem wprowadzone wcześniej pozytywne zmiany zostały zatrzymane, prowadzona polityka kadrowa była błędna (między innymi przywoływano fakt ponownego zatrudnienia Adama Rapackiego), a powołani komendanci wojewódzcy kojarzeni z działaczami Platformy. Krytykowano także rzekomo bierną reakcję służb na wydarzenia pod Pałacem Prezydenckim (w związku z katastrofą smoleńską). W rozdziale „Nowoczesny naród, wolni obywatele” zarzucano, że Policja, przy współudziale byłych komunistycznych oficerów służb specjalnych, była wykorzystywana do działań przeciwko niektórym partiom politycznym (choć nie podano, jakie to były działania i względem których ugrupowań je podejmowano)²⁸. Kładziono nacisk na kwestie nadzoru i kontroli przez organy wewnętrzne, prokuratorów, wojewodów, ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz na zwiększenie odpowiedzialności i dyscypliny służbowej. Wśród zmian zapowiadanych po ewentualnej wygranej znalazł się sztandarowy postulat dotyczący dezubekizacji, zestawiany z ówczesną działalnością koalicji rządzącej (przywracanie takich osób na stanowiska oraz awanse). Zapowiadano przegląd i ponowną ocenę decyzji kadrowych we wszystkich służbach mundurowych (także: „Zostaną przywrócone przejrzyste, merytoryczne zasady awansu służbowego, sprzyjające obejmowaniu stanowisk kierowniczych i dowódczych przez wykształconych i dobrze przygotowanych oficerów, którzy rozpoczęli służbę po roku 1989, zamiast awansowania i utrzymywania wpływów funkcjonariuszy dawnego PRL-owskiego aparatu”)²⁹. Tym samym sugerowano wprowadzenie w przyszłości personalnych przekształceń mimo krytykowania podobnych praktyk przez politycznych rywali. Planowanie i kierowanie strategiczne miałyby zostać przeniesione z Komendy Głównej Policji do ministerialnych struktur, a zwolnione w ten sposób wakaty zasiliłyby ówczesne Centralne Biuro Śledcze.

Rok przed kolejnymi wyborami parlamentarnymi wydano program odnoszący się w swojej treści do bieżących wydarzeń związanych z Policją, między innymi do likwidacji komend i komisariatów czy relacji ówczesnego rządu z kibicami – Prawo i Sprawiedliwość sugerowało, że część tego środo-

²⁷ Program Prawa i Sprawiedliwości, *Nowoczesna Solidarna Bezpieczna Polska*, 2011, s. 48.

²⁸ Tamże, s. 66.

²⁹ Tamże, s. 253–254.

wiska była karana za głoszenie haseł nieprzychylnych premierowi Tuskwowi. Nie był to pierwszy raz, kiedy próbowano nawiązać kontakt z częścią środowiska kibiców, co było widoczne także podczas Marszów Niepodległości czy w medialnych wypowiedziach. W dalszej części wymieniono również inne zdarzenia będące, zdaniem twórców programu, objawami funkcjonowania „państwa policyjnego”: wzrastającą liczbę kontroli operacyjnych, działania wobec ówczesnego szefa CBA Pawła Wojtunika, wykorzystywanie Policji w walce przeciwko kibicom, protestującym pracownikom oraz obywatelom biorącym udział w miesięcznicach smoleńskich, prześladowanie dziennikarzy i studentów, cenzurę zawartości internetu, a także niedyscyplinowanie służb specjalnych³⁰. Według PiS-u proces modernizacji służb odbywał się w sposób nieodpowiedni, zbyt wolno i niegospodarnie. Polityczny nadzór nad działalnością służb zajmował istotne miejsce w założeniach programowych tej partii: „Wojewoda uzyska większy wpływ na powoływanie komendanta wojewódzkiego oraz komendantów miejskich i powiatowych Policji. Będzie mieć także kompetencje kontrolne i nadzorcze w stosunku do komendanta wojewódzkiego oraz struktur Policji działających na terenie województwa”³¹. Ówczesne rozwiązania prawne uznawano za niewystarczające do zlikwidowania służbowych patologii, utrzymujących się od czasów poprzedniego ustroju (sugerowano przeniesienie Biura Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji do struktur ministerstwa właściwego do spraw wewnętrznych oraz objęcie nim także innych służb).

W swoich założeniach programowych partia Jarosława Kaczyńskiego nieustannie podkreślała konieczność zwiększenia kontroli nad służbami, wprowadzenia zmian kadrowych oraz rozszerzania kompetencji organów nadzorujących. Policji poświęcono dużo uwagi, zwłaszcza w porównaniu z pozostałymi ugrupowaniami – przedstawiono własną wizję aktualnej sytuacji oraz sposoby na ulepszenie systemu. Proponowane przez Prawo i Sprawiedliwość rozwiązania mogły budzić obawy o polityczne nadużycia władzy, o nieoficjalną ingerencję w służbowe działania i sprawy wewnętrzne.

Sojusz Lewicy Demokratycznej³² w 2007 roku również akcentował kwestie nadzoru nad służbami, uznając prawo do poszanowania prywatności za jeden z problemów związany z naruszeniami praw i wolności obywateli (między in-

³⁰ Program Prawa i Sprawiedliwości, *Zdrowie, Rodzina, Praca*, 2014, s. 55.

³¹ Tamże, s. 52.

³² W badanym okresie Sojusz Lewicy Demokratycznej wchodził w skład różnych koalicji (2007– Lewica i Demokraci, 2014 – Lewica Razem, 2015 – Zjednoczona Lewica).

nymi w zakresie przeszukań, stosowania podsłuchów i kontroli korespondencji elektronicznej). Dodatkowo służyć temu miało uchwalenie ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych³³. Inne założenia programowe tej lewicowej partii to zwiększenie liczby osób zatrudnionych w komendach oraz techniczne aspekty służby: unowocześnienie broni, wdrożenie systemu łączności specjalnej Tetra, monitorujące i alarmujące narzędzia informatyczne – nie tylko w odniesieniu do dużych miast, ale także mniejszych miejscowości³⁴. W 2011 roku policyjne tematy skupiały się na niestosownym zachowaniu funkcjonariuszy, przestępczości pseudokibiców, przestępczości narkotykowej, bezpieczeństwie ruchu drogowego, złej sytuacji kadrowo-finansowej³⁵. SLD jako jedyna partia przeciwstawiała się wprowadzeniu ustawy dezubekizacyjnej, a także krytykowała stosunek rządzących do formacji związanych z bezpieczeństwem³⁶. W ramach poprawy warunków służby policjantów zaproponowano: „Wpisanie do ustawy o Policji zasady kadencyjności sprawowania urzędu przez KGP, by zapewnić mu komfort pracy i jednocześnie zabezpieczyć przed politycznymi wpływami (...). Kadencja trwałaby 5 lat tak, aby objąć dwie kadencje Parlamentu, z możliwością przedłużenia jej o 2 lub 3 lata (do decyzji premiera na wniosek MSW)”³⁷. Zwrócono zatem uwagę na czynnik mogący upolityczniać służby, którym jest tryb powoływania i odwoływania ich szefów.

Z kolei przedstawiciele komitetu wyborczego Kukiz15 postulowali położenie nacisku na związanie zdecentralizowanej formacji z lokalnymi społecznościami³⁸. W związku z tym zakładano połączenie służb policyjnych i parapolitycznych (Straży Ochrony Kolei, straży leśnej, straży rybackiej, straży gminnych) w jedną policję lokalną (podobny zapis znalazł się w programie komitetu wyborczego Zbigniewa Stonogi: likwidacja straży miejskich i kontroli skarbowej oraz przekazanie ich finansów i kompetencji na rzecz nowo utworzonych departamentów Policji³⁹). Krytycznie oceniano dotychczasową

³³ Program Lewicy i Demokratów, *Nowa polityka, nowa nadzieja*, 2007, s. 16.

³⁴ Program wyborczy Lewicy i Demokratów, 2007, [w:] T. Gardziel, S. Gawroński, *Wybory 2007*, Rzeszów 2008, s. 200.

³⁵ Program Sojuszu Lewicy Demokratycznej, *Jutro bez obaw. Program dla Polski*, 2011, s. 25–28.

³⁶ Tamże, s. 28.

³⁷ Tamże, s. 29.

³⁸ Program Kukiz15, *Strategia zmiany Kukiz15 dla Polski. Potrafisz Polsko!*, 2015, <http://kukiz15.org/program/krajowy>, dostęp: 26.08.2020 r.

³⁹ Program Komitetu Wyborczego Wyborców Zbigniewa Stonogi, 2015, [w:] I. Słodkowska (red.), *Wybory 2015. Partie i ich programy*, Warszawa 2018, s. 629.

działalność Komendy Głównej Policji, jako generującej niepotrzebną biurokrację, uniemożliwiającej rozwój, będącej „przechowalnią dla nieudaczników”⁴⁰, źródłem nepotyzmu i powiązań ze służbami. Jako przeciwwagę dla sztucznie kreowanych konkursów proponowano – na wzór amerykański i angielski – proces wyboru komendantów Policji przeprowadzany w głosowaniu z udziałem obywateli.

Oryginalne rozwiązanie, zwłaszcza w porównaniu z poprzednimi założeniami programowymi lidera partii KORWIN Janusza Korwin-Mikkego z 2011 roku (postulat o odpowiednim finansowaniu Policji), zaprezentowano w dokumencie Koalicji Odnowy Rzeczypospolitej Wolność i Nadzieja – KORWiN, a mianowicie utworzenie stanowiska ministra Policji, odpowiedzialnego za sprawy wewnętrzne oraz koordynację funkcjonowania służb mundurowych (poza wojskiem, które miałyby podlegać innemu organowi)⁴¹. To rozwiązanie miałyby służyć lepszemu rozgraniczeniu zadań, bardziej wydajnej współpracy służb i niwelowaniu rozmycia kompetencji. W ramach sił policyjnych miałyby zostać połączone, poza Policją, między innymi: straż miejskie, Inspekcja Transportu Drogowego i Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Dodatkowo funkcjonariusze mieliby zostać objęci powszechnym systemem emerytalnym, co zostałoby im zrekompensowane zwiększoną pensją. W dalszej części zapowiadano obowiązek nagrywania przez policjantów ich interwencji.

* * *

Jak zostało to podkreślone we wstępie niniejszej części, partie polityczne nie są w żaden sposób rozliczane ze swoich programowych obietnic. Politycy często operują ogólnikami, niewnoszącymi istotnych pomysłów do publicznej debaty o funkcjonowaniu Policji lub proponują rozwiązania kontrowersyjne, które umożliwiają zaistnienie w mediach, przynajmniej przez jakiś czas. Stałymi elementami takich programów są postulaty o zwiększeniu finansowania służb, ale bez wskazywania źródeł lub pomysłów na polepszenie sytuacji materialnej. Podobnie jest w kwestii zmniejszania biurokracji, modernizacji, wzmacniania kompetencji.

Ponadto środowisko policyjne raczej nie odnosi się do tych założeń, nie udało się także znaleźć informacji o tym, czy przed publikacją programów

⁴⁰ Program Kukiz15, *Strategia zmiany Kukiz15 dla Polski. Potrafisz Polsko!*, 2015, [w:] I. Słodkowska (red.), *Wybory 2015...*, dz. cyt., s. 562.

⁴¹ Program Koalicji Odnowy Rzeczypospolitej Wolność i Nadzieja – KORWiN, *Dumna, bogata Polska*, 2015, [w:] I. Słodkowska (red.), *Wybory 2015...*, dz. cyt., s. 401–402.

przeprowadzane były konsultacje z funkcjonariuszami lub związkiem zawodowym policjantów. Wyznaczenie głównych problemów formacji bez dogłębnej znajomości danego środowiska grozi skupieniem się na jego mniej istotnych obszarach, stąd konieczność uwzględnienia jak największej ilości danych oraz potrzeb służb.

Zestawiając programy Platformy Obywatelskiej i jej największego politycznego konkurenta, czyli Prawa i Sprawiedliwości, można zaobserwować koncentrowanie się na zupełnie odrębnych zagadnieniach oraz posługiwanie się innym językiem. Platforma skupiała się na niektórych obszarach bezpieczeństwa wewnętrznego: przestępczości związanej z dopalaczami i narkotykami, przestępczości gospodarczej, cyberprzestępczości, terroryzmie, bezpieczeństwie ruchu drogowego. W kwestiach organizacyjnych były to postulaty zmniejszenia liczebności pracowników Komendy Głównej, zwiększenia roli Centralnego Biura Śledczego oraz podniesienia rangi dzielnicowych i służb prewencyjnych. Brakowało formułowania bardziej przyszłościowych zadań zamiast Uwagę poświęcano wyłącznie bieżącym tematом, zamiast koncentrować się również na dalekosiężnych celach i zadaniach. Główną osią programową PiS-u były natomiast: polityka kadrowa – dezubekizacja, powoływanie komendantów przez poprzedników, zwiększenie etosu służby oraz przedsięwzięcia nadzorczo-kontrolne i dyscyplinarne, także ze strony Biura Spraw Wewnętrznych.

Wśród propozycji partii politycznych należy zwrócić uwagę na kilka z nich, które mogą oddziaływać na poziom apolityczności służb. Pierwszy, autorstwa Sojuszu Lewicy Demokratycznej, zakładał kadencyjność komendanta głównego Policji. Takie rozwiązanie, promowane także przez policyjny związek zawodowy, skonkretyzowałoby warunki powoływania na to stanowisko i odwoływania z niego. Zmniejszyłaby się obawa o personalne rotacje związane ze zmianami na politycznych stanowiskach czy szczeblach władzy. Oczywiście nie jest to pomysł pozbawiony wad, wymagałby chociażby ustalenia warunków powoływania takich osób, długości kadencji, ponownej wybieralności, warunków odwołania, zakreślenia współpracy z ministrem.

Kolejne godne uwagi inicjatywy, zaproponowane przez Prawo i Sprawiedliwość, to zwiększenie nadzoru nad Policją przez różne podmioty oraz weryfikacja osób zatrudnionych w poprzednich latach. O ile nadzorowanie służb nie budzi wątpliwości, o tyle kładzenie na to dużego nacisku oraz konieczność uwzględnienia wielu opinii w tym zakresie trudno ocenić jednoznacznie pozytywnie. Otwartą kwestią pozostaje także ministerialna kontrola nad

materiałami i informacjami gromadzonymi w trakcie czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz dochodzeniowo-śledczych. Można odnieść wrażenie, że Prawo i Sprawiedliwość wyrażało w swoich programach nieufność wobec wszystkich służb, argumentując ją doświadczeniami historycznymi, zwłaszcza pozostawianiem tych formacji na usługach organów władzy. Za zagrożenie PiS uznawało dużą autonomię i swobodę działania służb, co zdaniem autorów omawianej koncepcji prowadzi do patologii.

Ocena przydatności do służby, głównie ze względu na nominacje na stanowiska przyznane przez poprzedni rząd, to kolejna propozycja PiS-u, która może być odbierana w kategoriach upolityczniania Policji. W przyszłości mogłoby to doprowadzić do niejasnych sytuacji i swoistego wymierzania kar funkcjonariuszom bez zwracania uwagi na ich dotychczasowe osiągnięcia. Policjanci nie powinni obawiać się działania w danych warunkach politycznych oraz późniejszego rozliczania. W tym postulatcie można odnaleźć nawiązanie do ustawy dezubekizacyjnej. Czynniki te nie służą kreowaniu stabilnego środowiska służby.

3.2. Policja w *exposé* prezesów Rady Ministrów

W badanym okresie *exposé*, czyli programowe przemówienia zawierające główne cele, metody oraz plany rządu na przyszłość, wygłaszane przez prezesa Rady Ministrów, były prezentowane trzykrotnie – dwa razy przez Donalda Tuska oraz raz przez Ewę Kopacz. Wiąże się ono z wymogiem uzyskania wotum zaufania zgodnie z zapisem art. 154 Konstytucji: „Prezes Rady Ministrów, w ciągu 14 dni od dnia powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej, przedstawia Sejmowi program działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania”⁴². Po *exposé* najczęściej ma miejsce dyskusja, po której posłowie decydują o jego przyjęciu bądź odrzuceniu. Choć bezpieczeństwo w tego rodzaju wystąpieniach jest ujmowane szeroko, w poniższej analizie skupiono się wyłącznie na nawiązaniach do Policji.

Premierzy nie są oficjalnie rozliczani ze swoich założeń, jednak stanowią one pewien wyznacznik tego, co dany rząd uważa za ważne z punktu widzenia interesu państwa czy też w jaki sposób chce osiągnąć oczekiwane cele. W *exposé* nie porusza się kontrowersyjnych tematów, raczej podkreśla się

⁴² Konstytucja, dz. cyt., art. 154 ust. 2.

własne dotychczasowe osiągnięcia i prezentuje ambitne wizje. Warto zaznaczyć, że powyborcze obietnice doprowadziły między innymi do strajku w 2015 roku, podczas którego policjanci masowo wysyłali listy do ówczesnej premier Kopacz, protestowali przed Kancelarią Prezesa Rady Ministrów (wznosząc transparenty z napisami „Złodzieje, złodzieje”, „Nie róbcie z nas żebraków”⁴³), złożyli petycję, a Federacja Związków Zawodowych Służb Mundurowych zakładała nawet kontynuację manifestacji pod brukselską siedzibą byłego premiera Tuska⁴⁴ (wtedy już szefa Rady Europejskiej).

3.2.1. Dwa *exposé* prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska

W kontekście swojego pierwszego *exposé* (zaprezentowanego 23 listopada 2007 roku) premier Donald Tusk nie wspominał konkretnie o Policji, odnosił się bardziej do ogólnych zagadnień związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym. Zakładał stworzenie sprawnego, a jednocześnie scentralizowanego i skoordynowanego systemu zarządzania bezpieczeństwem, zwiększenie odpowiedzialności ministra właściwego do spraw wewnętrznych, poprawę efektywności służb na rzecz przeciwdziałania terroryzmowi, przestępczości zorganizowanej, korupcji i przestępczości pospolitej⁴⁵.

Drugie *exposé* Donald Tusk wygłosił 18 listopada 2011 roku. W kwestii Policji premier Tusk obiecywał podwyżkę w wysokości około 300 złotych, zakładał szczególną opiekę, również w wymiarze finansowym, Policji i wojska. W jego opinii środki finansowe, przeznaczane na służby, powinny być kierowane „dużo skuteczniej, inteligentniej, na faktyczną obronność i faktyczne zadania policji, czyli na bezpieczeństwo, ochronę Polaków”⁴⁶. Zdaniem Piaseckiego „poprawę stanu bezpieczeństwa w Polsce widział [premier Tusk – K.A.] poprzez prewencję oraz koordynację i wymianę informacji między poszcze-

⁴³ J. Koc, *Policjanci chcą podwyżek. Tylko chwilę jeszcze poczekają*, <https://www.pulshr.pl/zwiazki-zawodowe/policjanci-chca-podwyzek-tylko-chwile-jeszcze-poczekaja,27627.html>, dostęp: 31.08.2020 r.

⁴⁴ P. Subik, *Niezadowolone mundurowych. Jadą do Brukseli szukać Tuska*, <https://dziennikpolski24.pl/niezadowolone-mundurowych-jada-do-brukseli-szukac-tuska/ar/8173730>, dostęp: 31.08.2020 r.

⁴⁵ J. Marszałek-Kawa, P. Siemiątkowski (oprac.), *Exposé Prezesów Rady Ministrów 1989–2019*, Toruń 2020, s. 282–283.

⁴⁶ *Exposé premiera Donalda Tuska – stenogram*, <https://www.premier.gov.pl/realizacja-planow/expose-premiera-donald-tuska-stenogram.html>, dostęp: 8.07.2020 r.

gólnymi służbami”⁴⁷. Zachowawczo premier wspominał również o kolejnym wzroście wynagrodzeń, który miałby nastąpić na koniec kadencji⁴⁸, do czego jednak nie doszło.

Kwestia kryzysu, a co za tym idzie, zmian w systemie emerytalnym (zwłaszcza w stosunku do grup, jak sam to określił, „emerytalnie uprzywilejowanych” – służb, górników, organów wymiaru sprawiedliwości, duchownych) mocno wybrzmiewała w *exposé* premiera Tuska: „Dla wstępujących do służby, mówię w tej chwili o służbach mundurowych, od początku roku 2012, a więc te zmiany zgodnie z naszym publicznym zobowiązaniem w duchu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, zmiany jakie proponujemy nie będą dotyczyć tych, którzy są dzisiaj w służbie, albo którzy wyszli ze służby i korzystają dzisiaj z emerytur. Chcę to jeszcze raz podkreślić, zmiany dotyczyć będą i mogą wyłącznie dotyczyć tych, którzy do służby przystąpią od początku roku 2012. (...) Wiek emerytalny powinien być ustanowiony, w wymiarze 55 lat, a staż służby 25 lat”⁴⁹.

Rok później, podczas składania informacji o dotychczasowych działaniach, Tusk nawiązywał do rozpisanego na lata 2013–2015 „Programu Standaryzacji Komend i Komisariatów Policji”: „(...) chcemy, aby środki jakie przeznaczymy na policję służyły również tej idei pro wzrostowej, ale równocześnie wzmacniały skuteczność działania policji”⁵⁰. Program miał służyć nie tylko polepszeniu warunków pracy funkcjonariuszy, ale także podnoszeniu komfortu obywateli korzystających z policyjnej pomocy. Gdy w 2013 roku dochodziło do opóźnień w wypłacaniu środków, ówczesny komendant główny Marek Działoszyński przywoływał słowa Donalda Tuska: „Jestem głęboko przekonany, że jeśli premier publicznie mówił w swoim *exposé* o tym, że program standaryzacji jednostek Policji jest programem rządowym, to zakładam, że teraz obroni ten program przed cięciami”⁵¹. Tymi słowami z jednej strony oddalał odpowiedzialność za ewentualne niepowodzenie zadania, z drugiej odwoływał się do politycznej odpowiedzialności za obietnicę wyrażoną na forum publicznym.

⁴⁷ A.K. Piasecki, *Kwestie bezpieczeństwa w exposé premierów III RP*, [w:] P. Stanisławski, M. Czurzyk, K. Ostaszewski, J. Święcki, *Sprawność a legalność administracji publicznej w sferze ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Lublin 2014, s. 225.

⁴⁸ *Exposé* premiera Donalda Tuska..., dz. cyt.

⁴⁹ Stenogram z *exposé* premiera Donalda Tuska, 18.11.2011 r., <https://www.premier.gov.pl/realizacja-planow/expose-premiera-donald-tuska-stenogram.html>, dostęp: 8.07.2020 r.

⁵⁰ Drugie *exposé* premiera Donalda Tuska – stenogram, <https://www.premier.gov.pl/realizacja-planow/drugie-expose-premiera-donald-tuska-stenogram.html>, dostęp: 8.07.2020 r.

⁵¹ I. Fedorowicz, M. Działoszyński, *Na miarę...*, dz. cyt., s. 6.

3.2.2. *Exposé* prezesa Rady Ministrów Ewy Kopacz

Premier Ewa Kopacz wygłosiła *exposé* 1 października 2014 roku. W jego trakcie poświęciła Policji jeszcze mniej uwagi niż poprzednik, nawiązując do służby wyłącznie w kontekście konfliktu ukraińskiego, zapoczątkowanego w tym samym roku. W swoim przemówieniu zakładała „wzmacnianie potencjału militarnego Polski, ale także ochrona granic oraz współpraca służb porządku publicznego Policji i Straży Granicznej z siłami zbrojnymi. W sytuacji zagrożenia konieczna jest bowiem integracja wszystkich instrumentów pozostających w rękach państwa”⁵². Nie wskazała, na czym miałyby to konkretnie polegać ani jaka byłaby rola pozostałych służb. Zapowiadany Plan Wzmocnienia Bezpieczeństwa Państwa nie został szerzej przedstawiony, nadano mu bowiem klauzulę tajności („zastrzeżone”). Jego przygotowanie przypadło w głównej mierze Ministerstwu Obrony Narodowej (we współpracy z innymi resortami), trudno zatem stwierdzić, czy kwestie policyjne zostały w nim uwzględnione⁵³. Wizja bezpieczeństwa zaprezentowana w przemówieniu skupiała się głównie na zewnętrznym (urzeczywistnianym przez Unię Europejską oraz NATO), a co za tym idzie, militarnym wymiarze.

* * *

W badanym okresie funkcję prezesa Rady Ministrów pełniły dwie osoby, które wygłosiły łącznie trzy *exposé*. Sprawom Policji (nie mówiąc już o pozostałych służbach, które były omawiane marginalnie) poświęcono mało uwagi, zwłaszcza w stosunku propozycji dotyczących polskiej armii. Trudno stwierdzić, czy wynikało to bardziej z braku zainteresowania tematem, ograniczeń treściowo-czasowych, czy jednak rządzący wciąż uznawali prymat bezpieczeństwa militarnego nad wewnętrznym. W *exposé* wygłoszonych w latach 2007–2014 kwestie związane z Policją były przywoływane wyłącznie w kontekście finansów (planowanych podwyżek), zmian emerytalnych, współpracy z Siłami Zbrojnymi RP oraz konfliktu ukraińskiego. Biorąc pod uwagę deklaracje polityków Platformy Obywatelskiej podkreślające, jak ważną i bliską obywatelom służbą jest Policja, można uznać, że w partii zabrakło dopracowanych pomysłów oraz prognoz dla tej formacji. Nie podejmowano także tematów związanych z re-

⁵² *Exposé* premier Ewy Kopacz – stenogram, 1.10.2014 r., <https://www.premier.gov.pl/realizacja-planow/expose-premier-ewy-kopacz-stenogram.html>, dostęp: 8.07.2020 r.

⁵³ *Rok rządu Ewy Kopacz*, <http://demagog.org.pl/analizy-obietnic/rok-rzadu-ewy-kopacz/>, dostęp: 8.07.2020 r.

formami kadrowymi lub budżetowymi, mogącymi mieć wpływ na apolityczność służby. Analizowane *exposé* były raczej ogólne, a sprawy bezpieczeństwa pojawiały się w nich w dalszej kolejności, ustępując miejsca kwestiom gospodarczym czy społecznym.

3.3. Policja w świetle posiedzeń Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (Komisji Spraw Wewnętrznych)

3.3.1. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych

Komisje sejmowe stanowią organ kontroli parlamentarnej. Powołuje się je do „rozpatrywania i przygotowywania spraw stanowiących przedmiot prac Sejmu oraz do wyrażania opinii w sprawach przekazanych pod ich obrady przez Sejm, Marszałka Sejmu lub Prezydium Sejmu”⁵⁴. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych ma charakter stały, funkcjonuje przez całą kadencję, a jej działalność opiera się na resortowym podziale zadań (w tym wypadku są to: administracja państwowa, bezpieczeństwo, ład i porządek publiczny).

Zgodnie z podziałem ministerstw w latach 2011–2015 Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych została przekształcona w Komisję Spraw Wewnętrznych, a pozostałe kompetencje przeniesiono do Komisji Administracji i Cyfryzacji. Prawo i Sprawiedliwość, po wygranych w 2015 roku wyborach, wróciło do poprzedniego podziału.

Zgodnie z art. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora do obowiązków i praw posła należy czynne branie udziału w pracach Sejmu lub Senatu, Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów⁵⁵. Skład osobowy prezydium Komisji VI kadencji prezentował się następująco: Marek Biernacki (Platforma Obywatelska), Jacek Krupa (Platforma Obywatelska), Mieczysław Łuczak (Polskie Stronnictwo Ludowe), Stanisława Prządka (Sojusz Lewicy Demokratycznej), Jarosław Zieliński (Prawo i Sprawiedliwość)⁵⁶, a członkami podczas VII kadencji byli: Marek Wójcik (Platforma Obywatelska), Beata Bublewicz

⁵⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, art. 17.

⁵⁵ Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 1996 r., nr 73, poz. 350 z późn. zm.).

⁵⁶ Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/sklad-kom6?OpenAgent&ASW>, dostęp: 24.01.2021 r.

(Platforma Obywatelska), Artur Ostrowski (Sojusz Lewicy Demokratycznej), Mirosław Pawlak (Polskie Stronnictwo Ludowe), Jerzy Polaczek (Prawo i Sprawiedliwość), Piotr van der Coghen (Platforma Obywatelska) oraz ponownie Jarosław Zieliński (Prawo i Sprawiedliwość)⁵⁷. Obecność posłów opozycji ma gwarantować rzetelne prowadzenie prac; z reguły podział miejsc wyraża całościowy układ partyjny w Sejmie. Poza stałymi członkami w obradach mogą brać udział inne osoby, jeśli jest to niezbędne do uzyskania wyjaśnień w danej sprawie (przykładowo: rzecznik praw obywatelskich, przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli, Biura Analiz Sejmowych, Biura Legislacyjnego, szefowie służb oraz wyznaczeni przez nich funkcjonariusze).

W trakcie VI kadencji Sejmu odbyło się 318 posiedzeń Komisji, z czego wybrano 118 zebrań, w trakcie których poruszano szeroko ujęte zagadnienia policyjne, z kolei podczas VII kadencji miało miejsce 210 posiedzeń – z nich wyselekcjonowano 98 zebrań odnoszących się do omawianej tematyki. Wyodrębniono pięć głównych kategorii spraw policyjnych (nie są one jednolite, tylko wzajemnie się ze sobą łączą i pokrywają): planowanie działań, kontrole, raportowanie; finanse; kwestie prawne; zadania Policji, organizacja służby; wydarzenia.

W pierwszej kategorii znalazły się wspólne dla obu kadencji: spotkania z ministrami właściwymi do spraw wewnętrznych, w trakcie których prezentowali oni resortowe plany i założenia; spotkania z szefami służb; raporty o stanie bezpieczeństwa w Polsce; informacje dla Sejmu i Senatu; działania Najwyższej Izby Kontroli.

Druga kategoria dotyczyła: „Programu Modernizacji”, mieszkań służbowych (VI kadencja), „Programu Standaryzacji” (VII kadencja) oraz wspólnych punktów dla obu kadencji: ustaw budżetowych i emerytur.

Trzeci typ odnosił się do prawnych podstaw funkcjonowania Policji: ustawy o zmianie ustawy o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych oraz niektórych innych ustaw; komisyjnego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie służb nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych; stanowiska w sprawie ustawy o strażach gminnych; ustawy o Policji oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym; rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego; wymiany informacji z organami ścigania państw

⁵⁷ Komisja Spraw Wewnętrznych (ASW), <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=SKLADKOMST&NrKadencji=7&KodKom=ASW>, dostęp: 24.01.2021 r.

członkowskich Unii Europejskiej (VI kadencja) oraz: rządowego projektu ustawy o świadczeniu odszkodowawczym przysługującym w razie wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą; pełnomocnika do spraw równego traktowania w służbach mundurowych; prawa o zgromadzeniach (VII kadencja). Zagadnieniem wspólnym były zmiany w ustawie o Policji.

Do czwartej, najbardziej rozbudowanej kategorii, zaliczono: terroryzm; bezpieczeństwo imprez masowych; udział w misjach pokojowych; dzielnicowych; współpracę z samorządami; przestępczość stadionową; system naboru; sekty; postępowania z nieletnimi; pracowników cywilnych (VI kadencja) oraz: nadzór nad agencjami detektywistycznymi; dopalacze; policyjne kluby sportowe; standardy postępowania grup antyterrorystycznych; Niebieską Kartę; e-usługi; użycie środków przymusu bezpośredniego; projekty informatyczne; alarmy bombowe; międzynarodową współpracę (VII kadencja). Zarówno w trakcie jednej, jak i drugiej kadencji omawiano: bezpieczeństwo ruchu drogowego; zaginięcia osób; przestępstwa z nienawiści oraz likwidację posterunków.

Ostatnia kategoria obejmuje wydarzenia szeroko komentowane w tamtym czasie: działania pod Pałacem Kultury i Nauki; przewodnictwo Polski w Radzie UE; interwencję pod Pałacem Prezydenckim; wizytację w KWP w Krakowie oraz KWP w Chrzanowie (VI kadencja), a także: sprawę Olewnika; akcję w Sanoku; zarzuty wobec komendanta głównego Działoszyńskiego; seksaferę w opolskiej Policji; „sprawę doniesień o kontaktach komendanta głównego Policji Marka Działoszyńskiego z osobami podejrzanymi o poważne przestępstwa”, wotum nieufności wobec ministra Sienkiewicza; protesty w Jastrzębskiej Spółce Węglowej; strajki rolników; „Podejrzenie wykorzystania Policji do walki politycznej” (VII kadencja). Takimi tematami były również obchody i zabezpieczenie Narodowego Święta Niepodległości oraz przygotowania do EURO 2012. Najwięcej stenogramów dotyczyło: budżetu; programu modernizacji; zmian w ustawie o Policji; bezpieczeństwa ruchu drogowego; bezpieczeństwa imprez masowych; EURO 2012.

Analiza stenogramów z posiedzeń Komisji skłania do refleksji nad tym, czy wypełniały one wyłącznie zadania wyznaczone regulaminem. Można bowiem odnieść wrażenie, że debaty nad poszczególnymi punktami stanowiły bardziej okazję do politycznych rozgrywek (czasami także światopoglądowych), wyliczania słabości działań prowadzonych przez koalicję rządzącą oraz podlegające im służby, kreowania politycznego wizerunku wybranych polityków czy ugrupowań niż do merytorycznych dyskusji. Z punktu widzenia apolityczności Policji ważne wydaje się rozpatrzenie tych zapisów zarówno w sposób

całościowy, jak i poprzez wybrane przypadki, w trakcie których działania Policji były oceniane, przeważnie negatywnie, przez pryzmat jej relacji z przedstawicielami władzy.

3.3.2. Prace Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych w latach 2007–2011

Na jednym z pierwszych posiedzeń Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych poruszono kwestie – jak określił je poseł Jan Widacki (Lewica i Demokraci) – „ustrojowe”. Pytał on w swoim wystąpieniu: „Jaką resort widzi drogę do umacniania gwarancji apolityczności służb, jak zapewnić z jednej strony cywilną kontrolę ministra nad służbami, a z drugiej strony niezależność fachowych, apolitycznych służb od zmian politycznych?”⁵⁸. Rozwiązania zaproponowane wówczas przez podsekretarza stanu Adama Rapackiego nie zostały wprowadzone w życie. Zakładały wprowadzenie kadencyjności, dbanie o profesjonalizm szefów służb, zatrzymanie procesu przekształceń na stanowiskach po zmianach politycznych oraz wykorzystanie doświadczenia i wiedzy policyjnych emerytów. Do polityki kadrowej nawiązywano także przy okazji powołania nowego ministra, Jerzego Millera, w kontekście wcześniejszych zapowiedzi braku generalskich nominacji i konfliktu z prezydentem Lechem Kaczyńskim⁵⁹. Z kolei na koniec kadencji przeprowadzono dyskusję nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o Policji. Jedną z sugerowanych poprawek był okres konieczny do osiągnięcia awansu na stopień nadinspektora. Posłanka Krystyna Łybacka (Sojusz Lewicy Demokratycznej) oraz Jan Widacki sygnalizowali potencjalne problemy w zakresie apolityczności, które ten przepis mógłby spowodować⁶⁰. Chodziło o pretekst do wprowadzania na najwyższe stanowiska osób niezwiązanych ze służbą, wybiórczość stopni tylko w tym korpusie, możliwość omijania przepisów. Jarosław Zieliński wprost sugerował, że za propozycją zmian stała potrzeba, żeby „awansować kilku bądź też kilkunastu inspektorów na stanowiska nadinspektorów. Tak ten projekt jest odczytywany przez środowisko policjantów. Ta pozornie drobna zmiana

⁵⁸ Biuletyn z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, nr 7, nr 154/VI kad., 10.01.2008 r., <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/Main6?OpenForm&ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.

⁵⁹ Biuletyn z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, nr 160, nr 2935/VI kad., 4.11.2009 r., <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/Main6?OpenForm&ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.

⁶⁰ Biuletyn z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, nr 303, nr 5413/VI kad., 27.07.2011 r., <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/Main6?OpenForm&ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.

spowodowała dosyć wyraźne wrzenie⁶¹. Ostatecznie brzmienie art. 47 i 52 ustawy o Policji uległo zmianie⁶².

Rozważania odnośnie do intencji policyjnych interwencji były niejednokrotnie podejmowane w trakcie posiedzeń Komisji. Warto zwrócić uwagę na trzy wydarzenia: działania Policji wobec kibiców Legii Warszawa podczas imprezy sportowej⁶³, interwencje na ulicy Emilii Plater w Warszawie, w pobliżu Pałacu Kultury i Nauki, podczas odbywających się tam zgromadzeń⁶⁴ oraz użycie siły wobec osób zgromadzonych pod Pałacem Prezydenckim w pierwszą rocznicę katastrofy smoleńskiej⁶⁵. Główne zarzuty w tych sprawach dotyczyły: brutalności i niezasadności wykorzystanych środków, prowokacji ze strony służb, działań na pokaz i na polityczne polecenie oraz służenie interesom partyjnym. Porównywano także Policję do Milicji Obywatelskiej. Jarosław Zieliński winą za naganne i niewłaściwe, w opinii posłów opozycji, zachowanie Policji, Biura Ochrony Rządu i Straży Miejskiej obarczył polityków koalicji rządzącej. Przekonywał: „Oni są niewinni. Oni zostali tam wysłani. To tak jak, przepraszam za porównanie, w czasie stanu wojennego, gdy krzyczeliśmy, jako manifestanci, do funkcjonariuszy: chodźcie z nami. (...) To oni [Donald Tusk, Bronisław Komorowski, Jerzy Miller – K.A.] odpowiadają za wytworzony podział społeczny”⁶⁶. Wtórowały mu inne osoby z partii: Artur Górski, Marzena Wróbel, Jadwiga Wiśniewska („Dla wielu był to moment łamania sumień. [...] Przeciwno komu wystawiono kordony policjantów z pałkami i w kuloodpornych kamizelkach? Eskalowaliście państwo uczucie zagrożenia”⁶⁷); Małgorzata Sadurska („[...] miałam wrażenie, że funkcjonariusze dopuszczali się prowokacji”⁶⁸); Anna Paluch („[...] mieliśmy do czynienia z sytuacją ewidentnie spro-

⁶¹ Tamże.

⁶² Ustawa o zmianie ustawy o Policji z dnia 19 sierpnia 2011 r. (Dz. U. z 2011 r., nr 207, poz. 1229). Dodany zapis: „1a. W szczególnie uzasadnionych przypadkach Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, może mianować inspektora Policji na stopień nadinspektora Policji z pominięciem wymogu przesłужenia w dotychczasowym stopniu okresu (...)”.

⁶³ Biuletyn z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, nr 68, nr 1242/VI kad., 2.10.2008 r., <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/Main6?OpenForm&ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.

⁶⁴ Biuletyn z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, nr 130, nr 2285/VI kad., 20.05.2009 r., <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/Main6?OpenForm&ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.

⁶⁵ Biuletyn z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, nr 280, nr 5075/VI kad., 12.05.2011 r., <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/Main6?OpenForm&ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.

⁶⁶ Tamże.

⁶⁷ Tamże.

⁶⁸ Tamże.

wokowaną przez służby pełniące obowiązki pod Pałacem. Nie wiem, czy tak powinny wyglądać obowiązki tych służb i czy my żyjemy w normalnym kraju, czy też w państwie policyjnym? Arogancja służb. [...] Reasumując chcę powiedzieć, że fundamentem państwa prawa jest bezstronne i apolityczne działanie służb⁶⁹); Elżbieta Rafalska czy Tadeusz Woźniak („Proszę, żebyście nie dali się wykorzystywać do akcji politycznych, tak jak to niegdyś było, w relacjach pomiędzy PZPR a ZOMO i SB⁷⁰”). W przytoczonych wypowiedziach wyraźnie podkreślano, że policyjne interwencje były motywowane politycznym zapotrzebowaniem, co przekładało się na agresję i nadgorliwość funkcjonariuszy w wykonywaniu obowiązków. Negatywnie oceniano rolę ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz nadzór, jaki pełni nad służbami. Zdaniem posłów Prawa i Sprawiedliwości przedstawiciele władzy wykonawczej otwarcie łamali zasadę apolityczności służb, wykorzystując je do tłumienia i osłabiania wybranych grup społecznych: kibiców, stoczniowców, osób obchodzących miesięcznice i rocznice katastrofy smoleńskiej.

3.3.3. Prace Komisji Spraw Wewnętrznych w latach 2011–2015

W ramach prac Komisji Spraw Wewnętrznych podczas VII kadencji Sejmu odbyło się kilka posiedzeń odnoszących się bezpośrednio do działań Policji, komendanta głównego i nadzorującego służbę ministra. Wśród nich na pierwszy plan wysuwają się: zarzuty wobec Komendy Głównej Policji⁷¹, sprawa tak zwanej seksafery w opolskiej Policji⁷²; wotum nieufności wobec ministra Bartłomieja Sienkiewicza (w związku z tak zwaną aferą podsłuchową)⁷³; zarzuty wobec komendanta głównego Policji Marka Działoszyńskiego dotyczące „kontaktów z osobami podejrzanymi o poważne przestępstwa”⁷⁴; zamieszki

⁶⁹ Tamże.

⁷⁰ Tamże.

⁷¹ Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych, nr 84, 9.05.2013 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyny.xsp?view=2&komisja=ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.

⁷² Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych, nr 94, 10.07.2013 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyny.xsp?view=2&komisja=ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.

⁷³ Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych, nr 145, 8.07.2014 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyny.xsp?view=2&komisja=ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.

⁷⁴ Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych, nr 154, 11.09.2014 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyny.xsp?view=2&komisja=ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.

w Jastrzębiu-Zdroju⁷⁵; postępowanie wobec rolników⁷⁶ oraz „podejrzenia dotyczącego wykorzystania Policji do walki politycznej”⁷⁷. W trakcie obrad spore kontrowersje wzbudzała postać Marka Działoszyńskiego (Prawo i Sprawiedliwość domagało się jego odwołania), zwracano także uwagę na postępowanie jego podwładnych. Między innymi zarzucano im: brak reform w Biurze Spraw Wewnętrznych, Centralnym Biurze Śledczym (które nastąpiły w październiku 2014 roku); szkodliwe likwidowanie posterunków i komisariatów; kontakty Działoszyńskiego z domniemanymi przestępcami oraz korzystanie przez niego z luksusowych aut służbowych; ochronę komendanta wojewódzkiego z Opola, powiązanego ze sprawą nadużyć seksualnych; wykorzystywanie służbowego śmigłowca do prywatnych przelotów; kupowanie prywatnych aut przez policyjne kierownictwo od biznesmenów; wątpliwości co do zarobków i możliwego konfliktu interesów zastępcy do spraw logistyki; niesprawny system wspomagania obsługi Policji; wątpliwą sytuację finansową Centrum Usług Logistycznych oraz nieprawidłowości w Centrum Ewidencji Pojazdów i Kierowców.

Jarosław Zieliński zdiagnozował stan Policji następująco: „Przykłady te wskazują na brak właściwego nadzoru nad działalnością jednostek organizacyjnych Policji. (...) Mamy do czynienia z licznymi patologiami, niegospodarnością, marnotrawieniem środków publicznych, nadużywaniem stanowisk, niejasnością powiązań z biznesem, bizantynizmem (...)”⁷⁸. W odpowiedzi na tę krytykę Bartłomiej Sienkiewicz, ówczesny minister, podkreślił, że Policja nieustannie poprawia wyniki wykrywalności przestępstw i że spada ich liczba, co jego zdaniem nie świadczy o upadku służby (choć na elementy mogą nakładać się inne czynniki). W przypadku przywołanego na posiedzeniu Komisji przez posłów Prawa i Sprawiedliwości „podejrzenia dotyczącego wykorzystania Policji do walki politycznej” zarzuty kierowano w stronę jednego z posłów Polskiego Stronnictwa Ludowego, który miał sugerować, czy wręcz zlecać zastępcy komendanta głównego⁷⁹ podjęcie działań przeciwko jego po-

⁷⁵ Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych, nr 179, 8.04.2015 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyny.xsp?view=2&komisja=ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.

⁷⁶ Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych, nr 180, 8.04.2015 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyny.xsp?view=2&komisja=ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.

⁷⁷ Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych, nr 188, 9.06.2015 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyny.xsp?view=2&komisja=ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.

⁷⁸ Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych, nr 84, dz. cyt.

⁷⁹ W 2020 roku prokuratura ogłosiła zmianę zarzutów wobec byłego zastępcy. W szerszym znaczeniu wiązano tę sprawę z tak zwaną aferą podkarpacką, dotyczącą nielegalnych kon-

litycznemu oponentowi w ramach odwetu za przejście do innej partii. Wywoływało to skojarzenia z policją polityczną z okresu II Rzeczypospolitej, kiedy to funkcjonowały konkretne jednostki przeznaczone do inwigilowania opozycji oraz przeciwników obozu władzy. Współczesnej Policji przypisywano także zastraszanie, grożenie uczestnikom różnych wydarzeń, manipulowanie informacjami.

Etyczny wydzwitek oceny policyjnych działań pojawił się chociażby w wypowiedzi Jerzego Polaczka (Prawo i Sprawiedliwość), sugerującego, że ze względu na pełnioną w społeczeństwie rolę Policja „z powodu braku dobrze rozumianego nadzoru czy pragmatyki, która powinna powodować unikanie, mówiąc delikatnie czy dyplomatycznie, tak niezręcznych sytuacji jak choćby kontekst tego, co się wydarzyło kilka dni temu w Jastrzębiu”⁸⁰. Także inni posłowie tej partii twierdzili, że używanie przez służby środków przymusu bezpośredniego wobec protestujących obywateli nie godzi się z ich powołaniem, zwłaszcza że najczęściej protestują oni w słusznej sprawie oraz że każdy z obywateli ma możliwość wyrażenia sprzeciwu względem nieodpowiednich rządów polityków (chodziło o wydarzenia z 17 stycznia, 3 i 9 lutego 2015 roku)⁸¹. Dyskutowano, czy Policja zastosowała wszelkie możliwe środki mające nie dopuścić do eskalacji konfliktów, czy ministerialny nadzór był prawidłowy oraz na czyje polecenie prowadzono akcje.

* * *

Stenogramy z posiedzeń Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych stanowią ciekawy materiał do badania postaw partii politycznych wobec Policji oraz jej istotnych spraw poruszanych w życiu politycznym w latach 2007–2015. Sejmowe komisje mają pełnić niejako funkcje kontrolne nad działaniami polityków koalicji rządzącej oraz nadzorowanych przez nie organów czy służb, co ma wymiar pozytywny w demokratycznych społeczeństwach. Niejednokrotnie podczas obrad Komisji padały zarzuty o brak zachowania apolityczności przez Policję. Język i ton wygłaszanych wypowiedzi często były nacechowane emocjonalnie. Opozycja (zwłaszcza Prawo i Sprawiedliwość) prezentowała się jako ugrupowanie, które dba o dobro funkcjonariuszy, zdaje sobie sprawę

taktów policjantów z osobami prowadzącymi agencje towarzyskie (które rzekomo dodatkowo nagrywały uczęszczających tam klientów).

⁸⁰ Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych, nr 172, 5.02.2015 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyny.xsp?view=2&komisja=ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.

⁸¹ Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych, nr 179, dz. cyt.

z narzuconych politycznych zależności, ale jednocześnie staje w obronie grup społecznych uciskanych przez służby na polecenie przedstawicieli władzy. Wybrane interwencje przedstawiano jako upolitycznione, jako porażkę osób zarządzających państwem, zmuszonych do wykorzystywania podległych im służb do rozwiązywania problemów, co oznaczało postawienie znaku równości między obecnymi rządami Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego a czasami Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (choć jednocześnie zaprzeczano tworzeniu takich porównań). Podkreślano ponadto polityczną odpowiedzialność ministrów za nadzorowane służby. Osoby pełniące w tym okresie funkcje ministrów właściwych do spraw wewnętrznych stawały w obronie działań funkcjonariuszy, co wydaje się posunięciem logicznym, jeśli weźmie się pod uwagę, że w innym wypadku sami mogliby zostać ocenieni negatywnie. Z kolei Marek Działoszyński zapewniał, że „(...) zaprowadzanie porządku i dbanie o porządek manifestacji nie ma dla nas żadnych barw politycznych”⁸², choć tę wypowiedź można oceniać raczej w kategorii apolityczności deklaratywnej.

3.4. Policja w świetle interpelacji poselskich

Interpelacje poselskie dają posłom możliwość uzyskania odpowiedzi w kwestiach dotyczących „spraw o zasadniczym charakterze, które odnoszą się do problemów związanych z polityką państwa”⁸³. Muszą one mieć formę pisemną oraz zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego, konkretne pytania skierowane do wybranego podmiotu i wymagania materialne. Nie mogą naruszać zasad etyki poselskiej ani być wykorzystywane do celów niezgodnych z zakładanymi⁸⁴. Termin odpowiedzi na interpelację wynosi 21 dni od daty jej otrzymania. Składa się ją, wraz z dwoma odpisami, do marszałka Sejmu, który przesyła odpowiedź interpelantowi. Treść interpelacji wraz z odpowiedzią ogłasza się w załączniku do sprawozdania stenograficznego z posiedzenia Sejmu.

W ujęciu Magdaleny Wojtuch interpelacje służą czemuś więcej niż samemu uzyskaniu wiedzy – mogą doprowadzać do dyskusji, a w niektórych przy-

⁸² Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych, nr 172, dz. cyt.

⁸³ Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, dz. cyt., art. 192.

⁸⁴ *Interpelacje i zapytania*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/komunikat.xsp?documentId=E738F0957F26F926C1257A78002BE7A4>, dostęp: 27.07.2017 r.

padkach również do wypracowania stanowiska w danym temacie przez parlament⁸⁵. Według Jacka Szubarta ten rodzaj parlamentarnej kontroli polega głównie na monitorowaniu funkcjonowania Rady Ministrów i sprawdzaniu prawidłowości wykonywania budżetu⁸⁶. W szerszym znaczeniu, zwłaszcza w przypadku istotnych wydarzeń lub działań, interpelacje pozwalają na zwrócenie uwagi opinii publicznej na wybrane aspekty bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W kontekście apolityczności Policji interpelacje ukazują stosunek do tej służby zarówno partii rządzących, jak i opozycyjnych. To nastawienie może być negatywne (krytyczne), pozytywne (także wyrażające rzekomą troskę o kondycję służb), lub neutralne. Partie zajmują określone stanowisko wobec istotnych (lub kreowanych na takie) kwestii związanych z bezpieczeństwem, zwłaszcza w przestrzeni medialnej.

W niniejszym podrozdziale przeanalizowano wybrane interpelacje skierowane do ministra spraw wewnętrznych oraz odnoszące się do Policji w ciągu obu kadencji rządów Platformy Obywatelskiej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego. Należy zauważyć, że Policja była przedmiotem częstych interpelacji, szczególnie w sprawach dotyczących likwidacji etatów lub komisariatów/komend, świadczeń pieniężnych dla policjantów, fotoradarów czy emerytur. Odrębną kategorię stanowiły interpelacje odnoszące się do konkretnych wydarzeń, w których interweniowała ta służba, i to w nich niejednokrotnie pojawiały się zarzuty niezachowania bezstronności przez funkcjonariuszy. Takie wystąpienia poselskie mogą służyć grze politycznej między opozycją a rządzącymi. Mogą służyć wzmocnieniu albo osłabianiu pozycji danego ministra, stanowić przyczynek do medialnych komentarzy. Interpelacje dotyczące Policji z reguły łączyły się z pytaniem o stan bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i możliwość jego destabilizacji, będącej skutkiem między innymi zmniejszenia liczby etatów, nakładów pieniężnych czy też mniejszej liczby osób starających się o przyjęcie do służby. Pokazuje to, że bezpieczeństwo, a co za tym idzie, Policja stają się współcześnie elementem gry politycznej.

Jednocześnie należy mieć na uwadze następujący fakt – Policja podlega nieustannej ocenie przez społeczeństwo, a niemal każde głośne medialnie wy-

⁸⁵ M. Wojtuch, *Interpelacje*, <http://www.gazetaprawna.pl/encyklopedia/prawo/hasla/335809,interpelacja.html>, dostęp: 27.07.2017 r.

⁸⁶ J. Szubart, *Kontrola parlamentarna w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] P. Stanisz, M. Czuryk, K. Ostaszewski, J. Święcki, *Sprawność a legalność administracji publicznej w sferze ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Lublin 2014, s. 243–244.

darzenie, podczas którego funkcjonariusze dokonują interwencji, może zostać odebrane jako sterowane politycznie. Politycy związani z opozycją traktują pewne niepowodzenia służb jako dowód nieudolności ekipy rządzącej, przez co mogą pośrednio kształtować społeczny odbiór resortu i służb im podlegających, a to może się później przekładać na wyniki wyborów.

Wyselekcjonowano kilkanaście interpelacji, które zwracają uwagę na problem relacji na linii politycy–Policja. Analizując takie treści, należy brać pod uwagę ich subiektywizm, emocjonalny wydźwięk i nacechowane pejoratywnie słownictwo. Dana sytuacja może być zupełnie inaczej interpretowana przez różnych odbiorców (także ze względu na korzystanie z innych źródeł lub wcześniejsze doświadczenia). Interpelacje niekiedy opierają się na przekazach medialnych, których rzetelność oraz koncentrowanie się na danej partii politycznej mogą zaburzać obiektywizm⁸⁷.

Policja z jednej strony jest traktowana przez niektórych posłów jako narzędzie politycznej walki z opozycją, z drugiej zaś oskarża się koalicję rządzącą o niewłaściwe traktowanie tej służby, będącej istotnym elementem systemu bezpieczeństwa państwa. Cięcia budżetowe i kadrowe, protesty policjantów oraz reformy prowokują pytania o jakość bezpieczeństwa obywateli. W takich wypowiedziach łączy się aktualną politykę rządu dotyczącą Policji z zagrożeniami dla bezpieczeństwa publicznego.

3.4.1. Interpelacje poselskie w latach 2007–2015

W tym miejscu warto nadmienić, że interwencje Policji odbierane jako nacechowane politycznie często były zestawiane z działaniami Służby Bezpieczeństwa za czasów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁸⁸, a zwłaszcza z okresu stanu wojennego⁸⁹. W świadomości części społeczeństwa wciąż funkcjonuje dycho-
tomiczny podział na polityczną Milicję i apolityczną współczesną Policję, co może również posłużyć do porównania obecnej ekipy rządzącej do peerelow-

⁸⁷ Przykładowo, posłanka Anna Sobecka, komentując nagranie z uroczystości obchodów pierwszej rocznicy katastrofy smoleńskiej, stwierdziła: „Politycy PiS uznali argumenty BOR i Policji za zmanipulowane i nierzetelne” – Interpelacja nr 22834 do ministra spraw wewnętrznych i administracji, w sprawie działań BOR i Policji 10 kwietnia 2011 r., poseł Anna Sobecka, 16.05.2011 r.

⁸⁸ Interpelacja nr 22917 do ministra spraw wewnętrznych i administracji, w sprawie rozkazu wydanego policjantom we Wrocławiu w dniu 14 maja 2011 r., poseł Jarosław Żaczek, 26.05.2011 r.

⁸⁹ Tamże.

skich dygnitarzy, a co za tym idzie, oskarżenia ich o wykorzystywanie Policji do własnych celów politycznych, między innymi do ograniczania wolności obywateli i swobody ich wypowiedzi. Używano wręcz sformułowań o stosowaniu szykan⁹⁰ oraz o „zomowskich metodach rozwiązywania konfliktów”⁹¹. Te i podobne wypowiedzi miały deprecjonować zarówno samych policjantów, jak i zarządzających formacją polityków. Był to jednocześnie zabieg utrwalający stereotypy dotyczące formacji.

Jednym z takich kontrowersyjnych wydarzeń, które poruszano w interpelacjach, była demonstracja stoczniovców. W jej trakcie policjanci użyli środków przymusu bezpośredniego wobec osób zakłócających porządek. Zdaniem posła Stanisława Wziątka (Sojusz Lewicy Demokratycznej): „Zamiast wsparcia i dialogu społecznego użyto wobec nich pałek i gazu łzawiącego. Policja użyła siły fizycznej bez uprzedzenia. Zastosowano środki, które były nieadekwatne do zaistniałej sytuacji. W wyniku użycia środków chemicznych i brutalnego ataku policjantów wielu stoczniovców odniosło obrażenia i poważny uszczerbek na zdrowiu”⁹². Zastosowano tu podział „źli policjanci”–„dobrzy stoczniovcy”, którzy – niczym w poprzednim ustroju – są niewygodni dla osób rządzących, więc trzeba użyć przeciwko nim represji. Podobna otwarta krytyka wobec rządu nastąpiła w przypadku interpelacji dotyczącej kibiców Jagiellonii Białystok głoszących antyrządowe hasła. Zdaniem posła Kazimierza Moskała (Prawo i Sprawiedliwość): „Karanie mandatami za wygłaszanie opinii, a szczególnie opinii o podmiocie Donald jest absolutnym nadużyciem władzy. Prawo nie działa na zasadzie widzimisię interpretacyjnego. Trzeba precyzyjnie udowodnić, że istnieje konstytucyjny organ Donald i dopiero wtedy zastanawiać się nad skutkami lekceważenia tego nowego konstytucyjnego organu”⁹³. Był to okres, w którym zwracano większą uwagę na środowiska kibicowskie, a Prawo i Sprawiedliwość starało się przekonać je do siebie. Znalazło to swoje odzwier-

⁹⁰ Interpelacja nr 34671 do ministra spraw wewnętrznych, w sprawie działań Policji wobec uczestników patriotycznych manifestacji w Nowym Sączu, poseł Barbara Bubula, 21.09.2015 r.

⁹¹ Interpelacja nr 29864 do ministra spraw wewnętrznych, w sprawie zatrzymania dziennikarzy w czasie interwencji policji w siedzibie PKW, poseł Szymon Giżyński, 5.12.2014 r.

⁹² Interpelacja nr 9578 do ministra spraw wewnętrznych i administracji, w sprawie nieuzasadnionego użycia siły przez policję wobec protestujących stoczniovców, poseł Stanisław Wziątek, 4.05.2009 r.

⁹³ Interpelacja nr 22752 do ministra spraw wewnętrznych i administracji, w sprawie nadużywania władzy przez służby państwowe w stosunku do kibiców, poseł Kazimierz Moskał, 25.05.2011 r.

ciedlenie w programie partii z 2014 roku⁹⁴. Z kolei mówiąc o wspólnych ćwiczeniach Policji, Straży Granicznej i Straży Pożarnej, poseł Jarosław Zieliński (Prawo i Sprawiedliwość) krytykował wystąpienie ministra spraw wewnętrznych Bartłomieja Sienkiewicza słowami: „W swojej wypowiedzi nawiązał Pan do ćwiczeń, które nie były przeprowadzane od lat 70-tych. Przypominam, że tak właśnie w tamtym okresie wyglądały ćwiczenia różnych służb państwowych i w chwili obecnej nie zauważam różnicy pomiędzy tamtą propagandą a obecnie uprawianą przez Platformę Obywatelską na przykładzie zaproponowanych ćwiczeń”⁹⁵. W podanym przykładzie porównano obecny rząd oraz prowadzoną przez niego politykę do metod stosowanych za czasów PRL-u.

Także bieżąca polityka może być przedmiotem interpelacji poselskich, a dokładniej mówiąc, nawiązania do politycznych deklaracji i próby rozliczenia z politycznych obietnic. Poseł Czesław Hoc (Prawo i Sprawiedliwość), powołując się na opinie mundurowych, pytał retorycznie: „Czy tak realizowane są zapewnienia z listu premiera Donalda Tuska bezpośrednio przed II turą wyborów prezydenckich z 2010 r., o «przestrzeganiu praw nabytych» i apelu nawołującego «do spokoju»?!”⁹⁶. Jego zdaniem składane wcześniej obietnice nie zostały spełnione, a policjanci mają prawo rozliczać za to polityka i wyrażać swoje niezadowolenie. W podobnym tonie wypowiadał się Bogdan Rzońca (Prawo i Sprawiedliwość), nawiązując do deklaracji byłego premiera⁹⁷. Poseł Jarosław Zieliński kierował z kolei otwarte pytanie do ówczesnej minister spraw wewnętrznych Teresy Piotrowskiej: „Czy Pani Minister posiada informacje na temat przestrzegania tej zasady [chodzi o art. 63 ustawy o Policji – K.A.]

⁹⁴ „Jednocześnie mamy do czynienia z zupełnie odmiennym obliczem sądownictwa, gdy karze kibiców za nieżyczliwe wobec Tuska napisy na stadionach. Władza używa zwartych oddziałów policji dla pacyfikacji spokojnych politycznie wystąpień tego środowiska, zaś brak jest reakcji sądownictwa na wybrki chuligańskie”, [w:] Program Prawa i Sprawiedliwości, *Zdrowie, Rodzina...*, dz. cyt., s. 37.

⁹⁵ Interpelacja nr 25964 do ministra spraw wewnętrznych, w sprawie ćwiczeń służb mundurowych, poseł Jarosław Zieliński, 15.04.2014 r.

⁹⁶ Interpelacja nr 32135 do ministra spraw wewnętrznych, w sprawie głębokiego niezadowolenia funkcjonariuszy służb mundurowych wynikającego głównie z wysoce lekceważących i pozorowanych działań Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz z powodu niedotrzymania pisemnych zobowiązań rządu PO i PSL-u wyrażonych w treści listu premiera Donalda Tuska przed II turą wyborów prezydenckich w 2010 r., a także w sprawie pilnych działań naprawczych wobec problemów pracowników cywilnych zatrudnionych w tych służbach, poseł Czesław Hoc, 2.04.2015 r.

⁹⁷ Interpelacja nr 34506 do ministra spraw wewnętrznych, w sprawie podwyżki płac w Policji, poseł Bogdan Rzońca, 7.09.2015 r.

przez funkcjonariuszy Policji oraz związków części kadry kierowniczej Policji z Platformą Obywatelską, co zagraża apolityczności tej formacji i przekształceniem jej z Policji państwowej w rządową⁹⁸. Niepokój przedstawicieli opozycji wzbudzało również kandydowanie policjantów w wyborach samorządowych, ponieważ łączono ten fakt z łamaniem wspomnianego wcześniej przepisu o apartyjności.

Polem do manipulacji wizerunkiem Policji w świetle kilku interpelacji stają się również wydarzenia, które można określić mianem światopoglądowych. Poseł Patryk Jaki, relacjonując wystawy oraz pikietę antyaborcyjną, zastanawiał się: „(...) czy i w jaki sposób sprawdziła [minister spraw wewnętrznych Teresa Piotrowska – K.A.], czy Dowództwo Komisarjatu Policji Wrocław Stare Miasto albo wydział Prewencji Policji we Wrocławiu są pod wpływem prywatnych lub publicznych osób domagających się usunięcia wystaw antyaborcyjnych z przestrzeni publicznej?”⁹⁹. To pytanie sugerowało, że Policja dokonywała interwencji wyłącznie z polecenia politycznego, tymczasem jej realną przesłankę powinna stanowić indywidualna ocena funkcjonariusza lub zgłoszenie ze strony obywateli. Także niepodjęcie działania może skutkować oskarżeniami o faworyzowanie danej opcji politycznej, czemu dała wyraz posłanka Anna Sobecka, komentująca zachowanie Janusza Palikota (chodziło o rozklejanie plakatów bez zezwolenia na posesji należącej do Radia Maryja): „Tymczasem toruńska Policja wykazuje ku memu zdziwieniu pobłażliwe podejście do niniejszych zachowań nie podejmując w tej sprawie jakichkolwiek działań. Jak możemy prześledzić działania toruńskich funkcjonariuszy wolą pociągać do odpowiedzialności osoby, które za głośno słuchają Radia Maryja niż ścigać chuliganów w tym chuliganów politycznych”¹⁰⁰. Ponownie w opinii zgłaszającego policjanci zajmowali się osobami niewygodnymi dla rządzących polityków, jednocześnie ignorując zgłoszenia dotyczące wybranych jednostek, także tych o charakterze religijnym. Za nielegalne, z punktu widzenia części posłów opozycji, działania Policji uznano chociażby interwencje podczas: protestów

⁹⁸ Interpelacja nr 31066 do ministra spraw wewnętrznych, w sprawie użycia sił policyjnych w dniu 17 stycznia 2015 r. w Zabrzu przeciwko górnikom manifestującym w obronie swoich miejsc pracy, poseł Jarosław Zieliński, 12.02.2015 r.

⁹⁹ Interpelacja nr 34329 do ministra spraw wewnętrznych, w sprawie możliwego nadużycia uprawnień przez funkcjonariuszy Policji we Wrocławiu, poseł Patryk Jaki, 14.08.2015 r.

¹⁰⁰ Interpelacja nr 32510 do ministra spraw wewnętrznych, w sprawie lekceważącego podejścia toruńskich służb porządkowych wobec łamania przepisów prawa przez kandydata na Prezydenta RP Pana Janusza Palikota, poseł Anna Sobecka, 29.04.2015 r.

NSZZ „Solidarność”¹⁰¹, happeningu w rocznicę sowieckiej agresji na Polskę pod pomnikiem wdzięczności Armii Czerwonej (uczestnicy chcieli okleić pomnik taśmą na znak sprzeciwu wobec pozostawiania tego typu postumentów w przestrzeni publicznej)¹⁰² czy wykładu prof. Zygmunta Baumana¹⁰³.

* * *

Interpelacje poselskie są formą kontroli nad ustawowymi organami władzy zmuszającą je do udzielenia odpowiedzi na ważne z punktu widzenia państwa kwestie. Mogą one stanowić okazję do krytyki aktualnej polityki rządu, także personalnej, skierowanej ku konkretnemu ministrowi lub komendantowi, zwłaszcza wtedy gdy treść zapytania oraz odpowiedź na nią zostaną opublikowane w mediach. Wydaje się, że nie zawsze interpelacje mają charakter merytoryczny. Często słychać w nich ton oskarżeń, prostego, czarno-białego podziału świata, utożsamiania Policji wyłącznie z negatywnymi i nieuzasadnionymi ingerencjami.

3.5. Wnioski

Przeanalizowane w tym rozdziale aspekty życia politycznego – programy partii politycznych, *exposé* prezesów Rady Ministrów, posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych oraz interpelacje poselskie – w mniejszym lub większym stopniu poruszały zagadnienia związane z Policją, co umożliwiło ukazanie szerokiego obrazu stosunku partii politycznych do tej służby, planów wobec niej czy też zakładanych priorytetów. Wyrażają także partyjne oraz ideologiczne założenia, przedwyborcze propozycje lub próby pozyskania elektoratu. Wzmoczone zainteresowanie tematyką policyjną czy też jego spadek lub brak wskazują na sposób odnoszenia się do kwestii bezpieczeństwa, często postrzeganego wciąż przez pryzmat militarny albo społeczny. Niezrealizowanie postulatów

¹⁰¹ Interpelacja nr 21273 do ministra spraw wewnętrznych, w sprawie nieuzasadnionych, noszących znamiona inwigilacji działań Policji w stosunku do członków NSZZ „Solidarność” Regionu Wielkopolska Południowa uczestniczących w proteście w dniach 4–11 września 2013 r., poseł Jarosław Zieliński, 25.09.2013 r.

¹⁰² Interpelacja nr 25011 do ministra spraw wewnętrznych, w sprawie działań Policji w Parku Skaryszewskim w dniu 17 września 2013 r., poseł Anna Fotyga, 3.03.2014 r.

¹⁰³ Interpelacja nr 19356 do ministra spraw wewnętrznych, w sprawie interwencji jednostki antyterrorystycznej na wykładzie prof. Zygmunta Baumana we Wrocławiu, poseł Bartosz Kownacki, 4.07.2013 r.

może w przyszłości skutkować formalnymi bądź nieformalnymi próbami rozliczania członków rządu (jak to miało miejsce chociażby w przypadku premiera Tuska), a w konsekwencji – utratą części wyborców.

Zarzucanie Policji braku apolityczności, a ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych niewłaściwego nadzoru lub zlecenia działań niezgodnych z ustawowym zakresem było stałym elementem badanych zagadnień. Problem apolityczności tej służby poruszano we wszystkich kontekstach opisanych w pierwszym rozdziale niniejszej publikacji: historycznym (głównie porównywanie działań Policji do funkcjonowania Milicji Obywatelskiej), formalnoprawnym, funkcjonalnym i etycznym. Policyjna aktywność była obiektem formalnych opozycyjnych działań (udział w pracach komisji sejmowej, składanie interpelacji). Pełniły one zarówno narzędzie kontroli nad przedstawicielami władzy, jak i kształtowały odpowiedni wizerunek opozycji, niezbędny do prowadzenia gry politycznej. Jej przedstawiciele wyrażali troskę o Policję, składali różne obietnice, przestrzegali przed konsekwencjami niewłaściwych działań, a winą za wszelkie niepowodzenia obarczali danego ministra lub premiera (ewentualnie komendanta głównego i jego wysokich rangą współpracowników). Politycy partii rządzącej podkreślali natomiast sukcesy, kamuflowali lub umniejszali porażki, nie zgadzali się z opiniami o politycznych inspiracjach służb lub o tolerowaniu panujących patologii.

Rozdział 4

APOLITYCZNOŚĆ POLICJI W RELACJACH MIĘDZY PRZEDSTAWICIELAMI WŁADZY A KIEROWNICTWEM POLICJI W LATACH 2007–2015 NA PRZYKŁADZIE MINISTRÓW WŁAŚCIWYCH DO SPRAW WEWNĘTRZNYCH I KOMENDANTÓW GŁÓWNYCH POLICJI

W tym rozdziale została poruszona tematyka stosunków między przedstawicielami władzy wykonawczej – ministrami właściwymi do spraw wewnętrznych – a centralnymi organami administracji rządowej – komendantami głównymi Policji. Pytanie szczegółowe brzmiało: Jaki był stosunek poszczególnych ministrów do policyjnej służby? Przeanalizowano, czy zmiany na szczeblach władzy oraz resortowych w badanym okresie powodowały jednocześnie zmiany na stanowiskach policyjnych. To zagadnienie ujęto w szerszym kontekście, wykraczającym w niektórych fragmentach poza ramy czasowe publikacji, w celu wykazania pewnych uniwersalnych zależności. Dodatkowo przytoczono „Priorytety Komendantów Głównych Policji” oraz ministerialne plany skupiające się na bezpieczeństwie wewnętrznym.

4.1. Nadzór ministrów nad komendantami w ujęciu statystycznym

Według ustawy o działaniach administracji rządowej minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór nad działalnością Policji¹. Nadzór nad służbami to instrument demokratycznych władz rozumiany jako „stałe i bieżą-

¹ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 1997 r., nr 141, poz. 943), art. 29 ust. 4.

ce kontrolowanie podległej lub podporządkowanej jednostki z równoczesnym wydawaniem stosownych decyzji, mających na celu usprawnienie i udoskonalenie działalności nadzorowanej jednostki. Uprawnienia nadzorcze oznaczają tyle, co prawo do kontroli wraz z możliwością wiążącego wpływania na organy czy instytucje nadzorowane². Przywołany fragment ustawy wskazuje, że znaczeniowo nadzór jest pojęciem szerszym niż kontrola, która ma za zadanie głównie wykazać stan obecny i stan pożądaný w danej jednostce. Według Sławomira Zalewskiego nadzór to rezultat podporządkowania podmiotom władzy cywilnej mający gwarantować sprawne działanie służb, umożliwiające wsparcie państwowej polityki w danych realiach polityczno-prawnych³. W kwestii nadzoru władzy wykonawczej nad Policją minister właściwy do spraw wewnętrznych oraz premier skupiają się na elemencie efektywności, czyli wykonania bądź nie wyznaczonych zadań i celów, zgodnych z prowadzoną polityką, przez skonkretyzowanie ustawowych zadań, kontrolę ich wykonania oraz interwencję w przypadku niewłaściwej realizacji tych inicjatyw⁴. Kontrola czy też nadzór mogą być postrzegane zarówno przez pryzmat negatywny (ryzyko narzucania rozwiązań korzystnych z punktu widzenia audytora), jak i pozytywny (branie odpowiedzialności za podległe jednostki). Zdaniem Kennetha B. Scotta politycy (a także opinia publiczna i inni komentatorzy) wyrażają obecnie bardziej krytyczne stanowisko względem policji, zwłaszcza ministrowie otwarcie wygłaszają oczekiwania wobec komendantów i zarządzanych przez niego sił⁵.

O kontroli i nadzorze sprawowanych przez poszczególne organy władzy możemy mówić w trzech podstawowych ujęciach: ustawodawczym (Sejm, Senat, komisje sejmowe), wykonawczym (premier, Rada Ministrów, minister właściwy do spraw wewnętrznych, prezydent) i sądowym (sądy, trybunały, prokuratura). Takie działania może także podejmować przełożony (w tym

² P. Burczaniuk, *System nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi w Polsce – stan obecny na tle analizy prawno-porównawczej wybranych państw. Postulaty de lege ferenda*, [w:] P. Burczaniuk (red.), *Uprawnienia służb specjalnych z perspektywy współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego. Wybrane zagadnienia*, Emów 2017, s. 23.

³ S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2005, s. 106.

⁴ P. Pogonowski, *Nadzór nad służbami specjalnymi a bezpieczeństwo państwa na tle doświadczeń krajów demokratycznych*, [w:] K. Raczkowski, K. Żukrowska, M. Żuber (red.), *Interdyscyplinarność nauk o bezpieczeństwie. Paradygmat. Wiedza. Demarkacja*, Warszawa 2013, s. 266.

⁵ Autor podawał kilka przykładów takich zachowań, które zaobserwował w ramach szkolenia służby. K.B. Scott, *Politics and the Police in Scotland: The Impact of Devolution*, „Crime, Law and Social Change” 2011, 55 (2), s. 129.

przypadku komendant główny Policji), inny organ państwowej kontroli (Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich), polityczna opozycja, a nawet media czy społeczeństwo obywatelskie (w przypadku dwóch ostatnich podmiotów Marian Liwo wskazuje na rozpowszechnianie działań budzących dezaprobatę, skargi na zachowania naruszające dobra osobiste, oceny wskazujące na ryzyko zawodowe wiążące się ze służbą⁶). niesprawność kontroli w każdej z tych form może wynikać z kilku czynników, takich jak: przekazywanie nieprawdziwych danych, tendencyjność przedstawiania wybranych informacji, selekcja tematów, niewielki poziom wiedzy polityków oraz społeczeństwa o zachodzących procesach, podatność na manipulację, niemożność informowania o wszystkich czynnościach, sprzeczne interesy polityczne, służbowe, realizacyjne, źle funkcjonujący system informacji oraz jej przepływu, zbyt duża niezależność służb, problemy decyzyjne oraz wielostronne naciski.

Formami nadzoru mogą być⁷:

- okresowe wysłuchania, w trakcie których wybrani funkcjonariusze składają raporty na temat operacji lub planowanych działań (nadzór permanentny);
- domaganie się wyjaśnień dotyczących wybranych spraw (nadzór *ad hoc*);
- posiadanie upoważnienia do uzyskiwania informacji od innych organów w celu skonfrontowania posiadanych danych;
- własne dochodzenia, polegające na koordynowaniu postępowań wyjaśniających (w zakresie operacji, spraw osobowych, wydatków itp.), także uzyskiwanie niezbędnych informacji od osób, funkcjonariuszy, organów;
- wizytacje lokali i instalacji, z których korzystają służby;
- bezpośredni dostęp do dokumentacji (zarówno w wersji elektronicznej, jak i papierowej).

Inne rodzaje nadzoru dokonywanego przez ministra spraw wewnętrznych, zapisane w ustawie o Policji, to między innymi coroczne przedstawienie Sejmowi i Senatowi informacji o działalności w zakresie kontroli operacyjnej (co jest jednocześnie uprawnieniem parlamentarnym) oraz określanie zasad tworzenia i gospodarowania funduszem operacyjnym. Od 2017 roku minister jest także przełożonym dyscyplinarnym komendanta Biura Spraw Wewnętrznych

⁶ M. Liwo, *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, Warszawa 2013, s. 270.

⁷ P. Pogonowski, *Nadzór nad służbami specjalnymi...*, dz. cyt., s. 278.

Policji⁸). Z kolei komendant główny przekazuje ministrowi roczne zestawienie zbiorcze przyczyn przebywania policjantów na zwolnieniach lekarskich. Związek zawodowy policjantów ma możliwość wydania opinii w następujących kwestiach: uzbrojenia, umundurowania, sztandaru, odznaki, uposażenia zasadniczego, wysługi lat, dodatku za stopień, płatności uposażeń, świadczeń, należności, nagród, dodatkowych wynagrodzeń, zwrotów kosztów podróży i zasiłku pogrzebowego. Zakres tego nadzoru nie jest zbyt duży, w ustawie brakuje także klarownego zapisu odnośnie do uprawnień ministra względem służby.

W tabeli zaprezentowanej poniżej (pogrubiona linia dotyczy stricte lat 2007–2015) zestawiono ze sobą okresy sprawowania urzędu przez premierów, ministrów spraw wewnętrznych⁹ oraz komendantów głównych Policji w latach 1990–2021. W kontekście badanego okresu nie można mówić o partyjnych zmianach na szczeblach władzy, niemniej jednak w tym czasie dochodziło do rotacji na stanowiskach ministra właściwego do spraw wewnętrznych i komendanta głównego.

Tabela 12. Premierzy, ministrowie spraw wewnętrznych i administracji/ministrowie spraw wewnętrznych oraz komendanci główni Policji w latach 1990–2021

Premier	Minister spraw wewnętrznych i administracji/minister spraw wewnętrznych	Komendant główny Policji
Tadeusz Mazowiecki – Komitet Obywatelski „Solidarność” (24.08.1989–4.01.1991)	Czesław Kiszczak (12.09.1989–6.07.1990)	nadinsp. Leszek Lamparski (20.05.1990–18.06.1991)
	Krzysztof Kozłowski (6.07.1990–12.01.1991)	
Jan Krzysztof Bielecki – Kongres Liberalno- -Demokratyczny (4.01.1991–6.12.1991)	Henryk Majewski (12.01.1991–23.12.1991)	podinsp. Roman Hula (17.07.1991–14.01.1992)

⁸ Historia Biura, <http://policja.pl/pol/bswp/o-bswp/3584,Historia-Biura.html>, dostęp: 12.06.2020 r.

⁹ Od 1.08.1990 roku do 1.01.1997 roku – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych; od 1.01.1997 r. do 18.11.2011 roku – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji; od 18.11.2011 r. do 16.11.2015 r. – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych; od 16.11.2015 r. do czasów obecnych – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Dla ujednolicenia będzie używana forma „ministerstwo spraw wewnętrznych” lub „minister spraw wewnętrznych”.

Tab. 12 – cd.

Premier	Minister spraw wewnętrznych i administracji/minister spraw wewnętrznych	Komendant główny Policji
Jan Olszewski – Porozumienie Obywatelskie Centrum (6.12.1991–5.06.1992)	Antoni Macierewicz (23.12.1991–20.06.1992)	podinsp. Roman Hula (17.07.1991–14.01.1992)
Waldemar Pawlak – Polskie Stronnictwo Ludowe (5.06.1992–10.07.1992)	Nie utworzył rządu ^I	nadinsp. Zenon Smolarek (25.02.1992–8.02.1995)
Hanna Suchocka – Unia Demokratyczna (10.07.1992–26.10.1993)	Andrzej Milczanowski (11.07.1992–26.10.1993)	
Waldemar Pawlak – Polskie Stronnictwo Ludowe (26.10.1993–7.03.1995)	Andrzej Milczanowski (26.10.1993–6.03.1995)	nadinsp. Jerzy Stańczyk (7.03.1995–3.01.1997)
Józef Oleksy – Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej (7.03.1995–7.02.1996)	Andrzej Milczanowski (7.03.1995–22.12.1995)	nadinsp. Jerzy Stańczyk (7.03.1995–3.01.1997)
	Jerzy Konieczny (29.12.1995–7.02.1996)	
Włodzimierz Cimoszewicz ^{II} (7.02.1996–31.10.1997)	Zbigniew Siemiątkowski (7.02.1996–31.12.1997)	nadinsp. Marek Papała (3.01.1997–29.01.1998)
	Leszek Miller (1.01.1997–31.10.1997)	
Jerzy Buzek – Akcja Wyborcza Solidarność, Ruch Społeczny AWS (31.10.1997–19.10.2001)	Janusz Tomaszewski (31.10.1997–3.09.1999)	nadinsp. Marek Papała (3.01.1997–29.01.1998); gen. insp. Jan Michna (29.01.1998–25.10.2001)
	Marek Biernacki (7.10.1999–19.10.2001)	gen. insp. Jan Michna (29.01.1998–25.10.2001)

^I Waldemar Pawlak w ciągu pierwszych dni urzędowania powołał Andrzeja Milczanowskiego na stanowisko sekretarza stanu.

^{II} Włodzimierz Cimoszewicz został członkiem Sojuszu Lewicy Demokratycznej w 1999 roku, podczas sprawowania urzędu premiera pozostawał związany z klubem parlamentarnym SLD.

Tab. 12 – cd.

Premier	Minister spraw wewnętrznych i administracji/minister spraw wewnętrznych	Komendant główny Policji
Leszek Miller – Sojusz Lewicy Demokratycznej (19.10.2001–2.05.2004)	Krzysztof Janik (19.10.2001–21.01.2004)	gen. insp. Antoni Kowalczyk (27.10.2001–29.10.2003); gen. insp. Leszek Szreder (29.10.2003–3.11.2005)
	Józef Oleksy (21.01.2004–21.04.2004)	gen. insp. Leszek Szreder (29.10.2003–3.11.2005)
Marek Belka – Sojusz Lewicy Demokratycznej ^{III} (2.05.2004–11.06.2004; 11.06.2004–31.10.2005)	Ryszard Kalisz (2.05.2004–11.06.2005; 11.06.2005–31.10.2005)	gen. insp. Leszek Szreder (29.10.2003–3.11.2005)
Kazimierz Marcinkiewicz – Prawo i Sprawiedliwość (31.10.2005–14.07.2006)	Ludwik Dorn (31.10.2005–14.07.2006)	Marek Bieńkowski (3.11.2005–12.02.2007)
		Konrad Kornatowski (12.02.2007–8.08.2007)
Jarosław Kaczyński – Prawo i Sprawiedliwość (14.07.2006–16.11.2007)	Ludwik Dorn (14.07.2006–7.02.2007)	nadinsp. Tadeusz Budzik (13.08.2007–6.03.2008)
	Janusz Kaczmarek (8.02.2007–7.08.2007)	
	Władysław Stasiak (8.08.2007–16.11.2007)	
Donald Tusk – Platforma Obywatelska (16.11.2007–18.11.2011)	Grzegorz Schetyna (16.11.2007–13.10.2009)	nadinsp. Tadeusz Budzik (13.08.2007–6.03.2008)
		gen. insp. Andrzej Matejuk (6.03.2008–9.01.2012)
	Jerzy Miller (14.10.2009–18.11.2011)	gen. insp. Andrzej Matejuk (6.03.2008–9.01.2012)
Donald Tusk – Platforma Obywatelska (18.11.2011–22.09.2014)	Jacek Cichocki (18.11.2011–25.02.2013)	gen. insp. Andrzej Matejuk (6.03.2008–9.01.2012)
		gen. insp. Marek Działoszyński (10.01.2012–11.02.2015)
	Bartłomiej Sienkiewicz (25.02.2013–22.09.2014)	gen. insp. Marek Działoszyński (10.01.2012–11.02.2015)

^{III} Od 2005 roku współtworzył Partię Demokratyczną – demokracyi.pl.

Tab. 12 – cd.

Premier	Minister spraw wewnętrznych i administracji/minister spraw wewnętrznych	Komendant główny Policji
Ewa Kopacz – Platforma Obywatelska (22.09.2014–16.11.2015)	Teresa Piotrowska (22.09.2014–16.11.2015)	gen. insp. Marek Działoszyński (10.01.2012–11.02.2015)
		gen. insp. Krzysztof Gajewski (12.02.2015–10.12.2015)
Beata Szydło – Prawo i Sprawiedliwość (16.11.2015–11.12.2017)	Mariusz Błaszczak (16.11.2015–11.12.2017)	insp. Zbigniew Maj (11.12.2015–11.02.2016)
		nadinsp. Jarosław Szymczyk (13.04.2016–...)
Mateusz Morawiecki ^{IV} – Prawo i Sprawiedliwość (11.12.2017–15.11.2019; 15.11.2019–...)	Joachim Brudziński (9.01.2018–4.06.2019)	nadinsp. Jarosław Szymczyk (13.04.2016–...) ^V
	Elżbieta Witek (4.06.2019–9.08.2019)	
	Mariusz Kamiński (9.08.2019–...)	

Źródło: opracowanie własne na podstawie strony internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, strony internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz strony internetowej Komendy Głównej Policji.

W trakcie ośmioletniej kadencji Platformy Obywatelskiej funkcję ministra spraw wewnętrznych pełniło pięciu ministrów, a komendantów głównych Policji było czterech, przy czym dwóch szefów tej formacji (Andrzej Matejuk i Marek Działoszyński) współpracowało z trzema ministrami. Należy stwierdzić, że nowi ministrowie odwoływali komendantów dość szybko: komendanta Budzika po mniej więcej 4 miesiącach, komendanta Matejuka po mniej więcej półtora miesiąca, komendanta Działoszyńskiego po mniej więcej 4 miesiącach, a komendanta Gajewskiego po niecałym miesiącu (został odwołany już po wy-

^{IV} Mateusz Morawiecki wstąpił do Prawa i Sprawiedliwości w 2016 roku.

^V Osoby aktualnie pełniące urząd: premiera – Mateusz Morawiecki, ministra spraw wewnętrznych i administracji – Mariusz Kamiński, komendanta głównego Policji – Jarosław Szymczyk (stan na 6 kwietnia 2021 roku).

borach wygranych przez Prawo i Sprawiedliwość). Trudno uznać, by po tak krótkim czasie można było właściwie ocenić pracę komendantów oraz osób im podległych, zwłaszcza biorąc pod uwagę koszty związane z przemianami. Tylko Jerzy Miller i Bartłomiej Sienkiewicz nie dokonywali zmian wśród podległych im komendantów głównych. Porównując Policję do przedsiębiorstwa, warto powołać się na termin „kadrowej komety”, czyli obsadzania wysokich stanowisk przez nowego szefa swoimi znajomymi czy też innymi bliskimi osobami.

Część zmian na stanowisku komendanta głównego w latach poprzedzających okres analizowany w książce również można wiązać z przekształceniami na ministerialnych posadach. Po mniej niż pół roku powołani zostali: KGP Roman Hula przez Henryka Majewskiego; KGP Zenon Smolarek przez Antoniego Macierewicza; KGP Jan Michna przez Janusza Tomaszewskiego; KGP Antoni Kowalczyk przez Krzysztofa Janika; KGP Marek Bieńkowski przez Ludwika Dorna; KGP Tadeusz Budzik przez Janusza Kaczmarka, co oznacza 6 zmian komendantów na 16 ministrów. Współpracę z urzędującym komendantem kontynuowali: Krzysztof Kozłowski (KGP Leszek Lamparski); Jerzy Konieczny (KGP Jerzy Stańczyk); Leszek Miller (KGP Marek Papała); Marek Biernacki (KGP Jan Michna); Jerzy Oleksy (KGP Leszek Szreder); Ryszard Kalisz (KGP Leszek Szreder) oraz Władysław Stasiak (KGP Tadeusz Budzik), co oznacza, że na 16 ministrów przypadło 7 pozostawionych komendantów.

Jakie mogą być przyczyny odejścia lub odwołania ze stanowiska? Analizując artykuły prasowe poświęcone tym rozszadom, można wyróżnić dwie kategorie wyjaśnień – podawane oficjalnie (między innymi w wywiadach) oraz powtarzane nieoficjalnie, często jako tak zwana tajemnica poliszynela. Zmiany na stanowisku ministra właściwego do spraw wewnętrznych doprowadzały do przekształceń w strukturach policyjnych – od komendanta głównego, przez jego zastępców, aż do funkcjonariuszy na niższych szczeblach.

Rezygnacja z pełnienia funkcji przez samych komendantów głównych może być motywowana różnymi czynnikami, w tym niezwiązanymi ze zmianami na ministerialnych pozycjach. Niekiedy ocena takiego działania może być trudna, ponieważ czym innym są oficjalne przekazy na ten temat, a czym innym realne przesłanki. Warto przeanalizować, jak przebiegała współpraca między premierem, ministrem a komendantem, a co za tym idzie, czy mogło to wpłynąć na decyzję o zakończeniu współpracy. W niektórych przypadkach donoszono, że usunięcie ze stanowiska wiązało się z zazdrością o odnoszone sukcesy, obawami o konkurencję, problemami z uznaniem tajności części prowadzonych operacyjnie spraw. Komentując rezygnacje w służbach specjalnych

(choć analogicznie można to odnieść także do innych formacji z zakresu bezpieczeństwa), Bogdan Święczkowski i Łukasz Ziaja stwierdzali: „(...) podał się do dymisji, zgodnie z dobrym zwyczajem, który nakazuje jej złożenie przez niekadencyjnego szefa, gdy władzę przejmuje człowiek, z którego poglądami się nie zgadza”¹⁰. Może się to kojarzyć z amerykańskim systemem łupów w administracji (ang. *spoils system*), w którym bardziej od umiejętności i doświadczenia liczą się polityczne koneksje, w przeciwieństwie do europejskiego systemu kariery (ang. *civil services system*). W ujęciu *spoils* pełnienie funkcji jest uzależnione od wyznawanych poglądów politycznych i nie zakłada nawet podjęcia próby współpracy z nowo wybranymi przedstawicielami władzy. Zwiększa to także ryzyko wystąpienia politycznych nacisków – trudniej odmawiać wykonania pewnych czynności lub nagłaśniać nieprawidłowości, jeżeli komendanta i ministra łączy coś więcej niż podległość służbowa. W pewnym stopniu wpływa to także na poczucie, że zaufana osoba odpowiednio zadba o partyjne interesy.

Odwolania ze służby dokonywane w niejasnych okolicznościach mogą wpływać na sposób działania jego następcy ze względu na chęć uniknięcia tego samego losu. Samo zagrożenie dymisją może skutkować zwiększeniem konformizmu i posłuszeństwa. Z pragmatycznego punktu widzenia częste i szybkie zmiany na kierowniczych stanowiskach uniemożliwiają realizowanie założonych planów, ich modyfikacji, ewaluacji, które ostatecznie nie są kontynuowane przez następców. To także marnotrawienie kapitału ludzkiego i nakładów finansowych. Dodatkowo mogą one skutkować rozliczaniem działań przez kolejne ekipy zarówno pod względem merytorycznym, politycznym, jak i wizerunkowym.

W dalszej części rozdziału nakreślone zostały stosunki między poszczególnymi komendantami a ministrami spraw wewnętrznych (oraz jednym wiceministrem, co wynikało z jego istotnej roli oraz faktu, że wcześniej sam był funkcjonariuszem Policji). Analizie poddano sposób powołania, przytaczane komentarze oraz to, na jakie sprawy czy też wydarzenia kładziono nacisk.

W tabeli 13 zebrano dane uzyskane z Komend Wojewódzkich Policji dotyczące osób pełniących funkcję komendanta wojewódzkiego w badanym okresie. W zestawieniu, tam gdzie była możliwość uwzględnienia takiej informacji, podano nazwiska osób pełniących obowiązki KWP (nie wszystkie komendy uwzględniały to w odpowiedziach zwrotnych).

¹⁰ B. Święczkowski, Ł. Ziaja, *Afery czasów Donalda Tuska*, Poznań 2014, s. 55.

Tabela 13. Komendanci wojewódzcy Policji w latach 2007–2016

Komenda Wojewódzka Policji ⁱ	Komendanci			
	podinsp. Jarosław Szymczyk (09.2007–04.2008)	nadinsp. Józef Gdański (04.2008–02.2012)	nadinsp. Zdzisław Stopczyk (02.2012–12.2015)	
Rzeszówⁱⁱ	nadinsp. Tadeusz Pawlaczek (20.01.2006–15.10.2009)	nadinsp. Wojciech Olbryś (18.11.2009–15.05.2013)	nadinsp. Jarosław Sawicki (16.07.2013–15.03.2016)	
Szczecinⁱⁱⁱ	insp. Igor Parfieniuk (2007–2009)	nadinsp. Ryszard Szkotnicki (15.05.2009–23.01.2012)	ml. insp. Rafał Batkowski (16.02.2012–11.07.2013)	insp. Rafał Korczak (16.03.2015–8.02.2016)
Radom^{iv}	ml. insp. Lech Biernat (13.09.2007–13.11.2008)	nadinsp. Marek Działoszyński (14.11.2008–5.01.2012)	insp. Dariusz Banachowicz (6.01.2012–15.01.2016)	
Łódź^v	ml. insp. Zbigniew Stawarz (14.09.2007–9.04.2008)	nadinsp. Dariusz Biel (9.04.2008–8.02.2012)	nadinsp. Dariusz Działo (9.02.2012–21.04.2013)	nadinsp. Jarosław Szymczyk (20.02.2015–12.04.2016)
Katowice^{vi}			nadinsp. Krzysztof Jarosz (24.05.2013–19.02.2015)	

ⁱ W przypadku dwóch komend – Rzeszowa i Białegostoku – nie otrzymałam dokładnych dat powołania oraz odwołania, stąd dane te użyskałam z innych dostępnych źródeł.

ⁱⁱ Źródło: Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie, data pozyskania informacji: 16.11.2018 r.

ⁱⁱⁱ Źródło: Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie, data pozyskania informacji: 25.05.2018 r.

^{iv} Źródło: Komenda Wojewódzka Policji w Radomiu, data pozyskania informacji: 6.06.2018 r.

^v Źródło: Komenda Wojewódzka Policji w Łodzi, data pozyskania informacji: 1.06.2018 r.

^{vi} Źródło: Komenda Wojewódzka Policji w Katowicach, data pozyskania informacji: 30.05.2018 r.

Tab. 13 – cd.

Komenda Wojewódzka Policji	Komendanci					
	nadinsp. Bogdan Klimek (21.02.2006–7.02.2012)	nadinsp. Leszek Marzec (9.02.2012–23.05.2013)	nadinsp. Irena Doroszkiewicz (18.12.2013–15.03.2016)	nadinsp.	insp.	nadinsp.
Opole ^{vii}	insp. Marek Bronicki (12.12.2007–27.08.2008)	mł. insp. Jacek Krysiński p.o. (28.08.2008–7.09.2008)	nadinsp. Leszek Marzec (8.09.2008–8.02.2012)	nadinsp.	insp. Jarosław Sawicki p.o. (9.02.2012–13.02.2012)	nadinsp. Ryszard Wiśniewski (14.02.2012–24.12.2015)
Gorzów Wielkopolski ^{viii}	nadinsp. Krzysztof Gajewski (23.02.2006–30.09.2010)	nadinsp. Krzysztof Starańczak (1.10.2010–18.02.2011)	insp. Krzysztof Zakurzewski p.o. (19.02.2011–15.05.2011)	insp.	insp. Wojciech Ołdymiński (16.05.2011–15.03.2013)	insp. Tomasz Trawiński p.o. (20.03.2013–27.05.2013)
Bydgoszcz ^{ix}	mł. insp. Mirosław Schosler (18.12.2007–24.01.2012)	podinsp. Rafał Derlatka p.o. (25.01.2012–13.02.2012)	insp. Jarosław Szymczyk (14.02.2012–19.02.2015)	mł. insp.	Rafał Kochańczyk (20.02.2015–1.02.2016)	
Kielce ^x	insp. Adam Mularz (10.12.2007–18.09.2008)	nadinsp. Krzysztof Starańczak (26.05.2008–30.09.2010)	nadinsp. Krzysztof Gajewski (1.10.2010–15.11.2012)	nadinsp.	Wojciech Sobczak (14.02.2012–6.11.2015)	
Gdańsk ^{xi}	insp. Roman Popow (04.2007–03.2009)	insp. Igor Parfieniuk (03.2009–02.2012)	nadinsp. Sławomir Mierzwa (02.2012–01.2016)	nadinsp.		
Białystok ^{xii}						

^{vii} Źródło: Komenda Wojewódzka Policji w Opolu, data pozyskania informacji: 30.05.2018 r.

^{viii} Źródło: Komenda Wojewódzka Policji w Gorzowie Wielkopolskim, data pozyskania informacji: 29.05.2018 r.

^{ix} Źródło: Komenda Wojewódzka Policji w Bydgoszczy, data pozyskania informacji: 29.05.2018 r.

^x Źródło: Komenda Wojewódzka Policji w Kielcach, data pozyskania informacji: 23.05.2018 r.

^{xi} Źródło: Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku, data pozyskania informacji: 25.05.2018 r.

^{xii} Źródło: Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku, data pozyskania informacji: 25.05.2018 r.

Tab. 13 – cd.

Komenda Wojewódzka Policji	Komendanci				
	insp.	nadinsp.	nadinsp.	nadinsp.	nadinsp.
Wrocław^{xiii}	Jarosław Soliński (26.06.2007–7.04.2008)	Zbigniew Maciejewski (9.04.2008–6.02.2012)	Dariusz Biel (9.02.2012– 22.02.2013)	Wojciech Olczyński (19.03.2013–10.02.2016)	
Kraków^{xiv}	nadinsp. Andrzej Rokita (23.03.2007–15.01.2012)	nadinsp. Mariusz Dąbek (12.02.2012– 1.02.2016)			
Olsztyn^{xv}	insp. Krzysztof Staronczak (25.07.2006–20.05.2008)	insp. Sławomir Mierzwa (21.05.2008–2.02.2012)	insp. Adam Kołodziejski p.o. (3.02.2012–13.02.2012)	nadinsp. Józef Gdański (14.02.2012–30.04.2015)	insp. Andrzej Zielonka p.o. (1.05.2015–14.05.2015)
Poznań^{xvi}	nadinsp. Wojciech Olbryś (8.10.2007–17.11.2009)	nadinsp. Krzysztof Jarosz (25.01.2010–23.05.2013)	insp. Rafał Batkowski (12.07.2013–9.02.2016)		
Lublin^{xvii}	nadinsp. Dariusz Biel (18.12.2007–8.04.2008)	nadinsp. Dariusz Działo (9.06.2008–8.02.2012)	insp. Igor Parfieniuk (9.02.2012–1.04.2013)	insp. Michał Domaradzki (21.06.2013–2.09.2014)	nadinsp. Dariusz Działo (2.09.2014–24.12.2015)
Komenda Stołeczna Policji^{xviii}	insp. Jacek Olkowicz (04.2007–05.2008)	nadinsp. Adam Mularz (05.2008– 01.2012)	nadinsp. Mirosław Schossler (01.2012–04.2013)	nadinsp. Dariusz Działo (04.2013–09.2014)	nadinsp. Michał Domaradzki (09.2014–02.2016)

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych z Komend Wojewódzkich Policji.

^{xiii} Źródło: Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu, data pozyskania informacji: 21.05.2018 r.

^{xiv} Źródło: Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie, data pozyskania informacji: 21.05.2018 r.

^{xv} Źródło: Komenda Wojewódzka Policji w Olsztynie, data pozyskania informacji: 22.05.2018 r.

^{xvi} Źródło: Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu, data pozyskania informacji: 25.05.2018 r.

^{xvii} Źródło: Komenda Wojewódzka Policji w Lublinie, data pozyskania informacji: 28.05.2018 r.

^{xviii} Źródło: Komenda Stołeczna Policji w Warszawie, data pozyskania informacji: 24.05.2018 r.

Komendanci wojewódzcy byli albo odwoływani ze stanowisk (bądź sami rezygnowali), albo przenoszeni do innych miast (lub do pełnienia innych obowiązków). W poniższym zestawieniu, na podstawie informacji z tabeli 13, uwzględniono zmiany, które dokonały się najpóźniej 6 miesięcy po mianowaniu komendanta głównego. Jest to okres, gdy nowy przełożony ma możliwość zapoznania się z dotychczasowymi osiągnięciami komendantów wojewódzkich, choć jak można zauważyć, dokonywało się to z reguły dużo szybciej.

Andrzej Matejuk odwołał następujących komendantów powołanych przez poprzedników: Lecha Biernata (po 2 miesiącach), Jacka Olkowicza (po 2 miesiącach), Jarosława Solińskiego (po miesiącu), Zbigniewa Stawarza (po miesiącu); przeniósł: Dariusza Biela (po miesiącu), Adama Mularza (po 6 miesiącach), Jarosława Szymczyka (po miesiącu), Krzysztofa Starańczaka (trzykrotnie przenoszonego, za pierwszym razem po dwóch miesiącach, ostatecznie odwołanego jeszcze za kadencji Matejuka).

Marek Działoszyński odwołał: Bogdana Klimka (po miesiącu), Zbigniewa Maciejewskiego (po miesiącu), Adama Mularza (w tym samym miesiącu), Ryszarda Szkotnickiego (po dwóch tygodniach); przeniósł: Igora Parfieniuka (po miesiącu), Mirosława Schosslera (po 2 tygodniach, pełniącego funkcję jego zastępcy), Dariusza Biela (po miesiącu), Dariusza Działo (po miesiącu), Józefa Gdańskiego (po miesiącu), Leszka Marca (po miesiącu), Sławomira Mierzwę (w tym samym miesiącu).

Krzysztof Gajewski odwołał: Józefa Gdańskiego (po miesiącu), Krzysztofa Jarosza (po tygodniu), Cezarego Popławskiego (po kilkunastu dniach); przeniósł: Jarosława Szymczyka (po miesiącu).

Zbigniew Maj odwołał: Dariusza Banachowicza (po miesiącu), Rafała Batkowskiego (po miesiącu), Mariusza Dąbka (po 2 miesiącach), Michała Domaradzkiego (po miesiącu), Sławomira Mierzwę (po miesiącu), Marka Walczaka (po miesiącu), Ryszarda Wiśniewskiego (po miesiącu), Krzysztofa Zgłobickiego (po miesiącu), Dariusza Działo (po kilkunastu dniach), Rafała Kočańczyka (po 2,5 miesiąca), Rafała Korczaka (po 2 miesiącach), Wojciecha Ołdyńskiego (po 2,5 miesiąca), Jarosława Sawickiego (po 3 miesiącach), Irenę Doroszkiewicz (po 3 miesiącach), Zdzisława Stopczyka (w ciągu miesiąca).

W badanym okresie tylko w Krakowie swoją funkcję pełniło dwóch komendantów, w większości garnizonów było po trzech komendantów (w Rzeszowie, Szczecinie, Łodzi, Opolu, Białymstoku, Gorzowie Wielkopolskim, Kielcach i Poznaniu), w Bydgoszczy, Gdańsku, Wrocławiu i Olsztynie po czterech, a w Radomiu, Katowicach, Lublinie i Komendzie Stołecznej Policji po pięciu.

Równie istotne wydaje się stwierdzenie, czy zmiany wśród komendantów głównych pociągają za sobą przebudowę struktur na szczeblach wojewódzkich. Po odwołaniu komendanta głównego część komendantów wojewódzkich przenoszono na inne stanowiska, część natomiast odchodziła na emeryturę. Są to pewnego rodzaju ukryte koszty zmian na najwyższych stanowiskach. Powody przenoszenia komendantów wojewódzkich do innych miast lub na inne stanowiska można tłumaczyć jako: próbę zapobieżenia układom komendantów z lokalnymi politykami, osobistościami, biznesmenami; podnoszenie kwalifikacji zawodowych i rozwój umiejętności zarządczych w nowym miejscu; oddelegowywanie do przywrócenia odpowiedniego stanu dyscypliny oraz warunków służby w wybranych miejscach.

Analizując relacje służbowe, należy mieć na uwadze subiektywne podejście do prezentowanych zmian. Dla części osób miały one naturalny przebieg i nie były związane z politycznymi koneksjami, podczas gdy inni widzieli w nich pole partyjnych walk. Procesy te są niezmiennie i niezależne od partyjnej przynależności. Zrozumienie zachodzących zmian kadrowych wymaga przesłедzenia politycznych zależności, co zostało dokonane w dalszej części rozdziału. Jenny Fleming postulowała traktowanie relacji między ministrami a komisarzami w kategoriach sieci mechanizmów regulacyjnych, w skład której wchodzi odpowiednio regulacje prawne, zarządzanie przez negocjacje oraz obywatelskie debaty¹¹.

4.2. „Priorytety Komendantów Głównych Policji” na lata 2007–2009, 2010–2012 i 2013–2015 oraz ministerialne plany w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego

Art. 7 ustawy o Policji wskazuje, że komendant główny odpowiada za wyznaczanie zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów czy też pozostałych jednostek organizacyjnych formacji. W przypadku tak rozległej służby zdecydowano o sięgnięciu po metody zaczerpnięte z nauk o zarządzaniu. Narzędzia zarządzania strategicznego to regularnie powtarzane badania i konsultacje wśród policjantów oraz analiza otoczenia, w jakim Policja funkcjonuje (w obszarze polityczno-prawnym, ekonomicznym, socjokulturowym i tech-

¹¹ J. Fleming, *Les Liaisons Dangereuses: Relations Between Police Commissioners and Their Political Masters*, „Australian Journal of Public Administration” 2004, 63(3), s. 70.

nologicznym). Wykorzystano także rządowe i resortowe programy z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego, stąd publikowane od 2007 roku „Priorytety Komendanta Głównego Policji”, wskazujące najbardziej istotne obszary funkcjonowania w dwuletniej perspektywie. Z reguły mają one charakter ogólny, który jest rozwijany w odpowiednich załącznikach oraz przez poszczególne jednostki. Są traktowane jako podstawa systemu oceniania efektywności policyjnych działań poprzez mierniki i odpowiednie dla nich wartości¹². Tak zaprezentowane „Priorytety” mają odpowiadać na społeczne oczekiwania względem służby oraz na poprawę warunków pracy samych funkcjonariuszy. Zakładano, że długofalowo wpłyną one na polepszenie relacji z obywatelami (zwłaszcza lokalnie), na współpracę z zagranicznymi podmiotami, a także umożliwią skupienie się na najbardziej istotnych potrzebach i wyzwaniach.

Kluczowe punkty „Priorytetów” na wybrane lata zawarto w tabeli 14. W treści nie przywoływano podawanych tam bardziej szczegółowych zadań dla KWP/KSP oraz KGP. „Priorytety” są kontynuowane do tej pory (perspektywa z lat 2016–2018 została wydłużona do 2020 roku, a od stycznia 2021 roku pojawiła się nowa, podpisana przez obecnego komendanta Jarosława Szymczyka). „Priorytety” na lata 2007–2009 zostały podpisane przez Tadeusza Budzika, na lata 2010–2012 – Andrzeja Matejuka, a na lata 2013–2015 – Marka Działoszyńskiego. Za opracowanie diagnozy otoczenia Policji i wybranych sektorów, będącej podstawą tego dokumentu strategicznego, w 2010 roku odpowiadał Gabinet Komendanta Głównego Policji. Następnie koncepcje „Priorytetów” przekazywano do zespołu w ramach Komendy Głównej Policji (członkami byli między innymi dyrektorzy Biur, zastępcy komendanta oraz audytorzy zewnętrzni)¹³. Zatem wyznaczanie „Priorytetów” to proces długofalowy, angażujący liczne podmioty, poprzedzony odpowiednimi badaniami.

¹² Zarządzenie Nr 159 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 lutego 2007 r. w sprawie planowania i sprawozdawczości w Policji (Dz. U. KGP z 2007 r., nr 7, poz. 67).

¹³ R. Kochańczyk, *Przegląd strategii funkcjonowania polskiej Policji po 2000 roku*, [w:] J. Fałęcki, R. Kochańczyk, P. Sowizdraniuk (red.), *Współczesne uwarunkowania zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym państwa*, Katowice 2018, s. 148.

Tabela 14. „Priorytety Komendanta Głównego Policji” na lata 2007–2009, 2010–2012 i 2013–2015

„Priorytety Komendanta Głównego Policji”		
2007–2009 ^I	2010–2012 ^{II}	2013–2015 ^{III}
1. Skuteczne zapobieganie i zdecydowana eliminacja przestępstw i wykroczeń szczególnie uciążliwych dla społeczności lokalnych	1. Wzrost zadowolenia obywateli z jakości pracy policjantów oraz eliminacja zachowań szczególnie uciążliwych społecznie	1. Doskonalenie obsługi obywatela poprzez szybką i skuteczną reakcję Policji na zdarzenia
2. Rozpoznawanie i zwalczanie przestępczości kryminalnej, gospodarczej i korupcyjnej, w tym przede wszystkim o charakterze zorganizowanym	2. Poprawa bezpieczeństwa w związku z przebiegiem imprez masowych	2. Działania Policji skierowane na wzrost poziomu bezpieczeństwa na drogach
3. Doskonalenie przygotowań Policji do działań w sytuacjach kryzysowych	3. Podniesienie jakości czynności prowadzonych na miejscu przestępstwa i wykroczenia	3. Ochrona interesów obywatela, przedsiębiorców i Skarbu Państwa poprzez skuteczniejszą walkę z przestępczością gospodarczą
4. Modernizacja Policji ukierunkowana na poprawę środowiska pracy policjantów i pracowników Policji	4. Poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym	4. Zapewnienie optymalnych warunków pełnienia służby/pracy policjantom i pracownikom Policji w celu doskonalenia jakości wykonywanych przez nich zadań
5. Utrzymanie wysokiej społecznej oceny pracy Policji i poziomu bezpieczeństwa	5. Zwiększenie poziomu zadowolenia policjantów i pracowników Policji poprzez zapewnienie optymalnych warunków do realizacji zadań	5. Usprawnienie pracy Policji poprzez wprowadzanie i wykorzystywanie nowoczesnych rozwiązań teleinformatycznych i finansowych
		6. Działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Priorytetów Komendanta Głównego Policji” na lata 2007–2009, 2010–2012 i 2013–2015.

^I Priorytety Komendanta Głównego Policji na lata 2007–2009, <http://bip.torun.kmp.policja.gov.pl/034/strategia/archiwum/2926,Priorytety-Komendanta-Glownego-Policji-na-lata-2007-2009.html>, dostęp: 20.07.2020 r.

^{II} Priorytety Komendanta Głównego Policji na lata 2010–2012, [za:] R. Kochańczyk, *Przegląd strategii...*, dz. cyt., s. 148.

^{III} Priorytety Komendanta Głównego Policji na lata 2013–2015, <https://isp.policja.pl/isp/aktualnosci/7813,7-priorytetow-Komendanta-Glownego-Policji.html>, dostęp: 14.04.2021 r.

W rozwinięciu „Priorytetów” na lata 2010–2012 wskazywano na potrzebę podniesienia skuteczności wykrywania sprawców przestępstw pospolitych (takich jak kradzieże, bójki, pobicia), z którymi obywatele najczęściej zgłaszają się na Policję, a także na rolę dyżurnego oraz konieczność zaopatrywania policjantów w nowoczesne środki łączności, wymiany informacji. Zakładano, że liczba funkcjonariuszy, zwłaszcza z pionu patrolowego, wzrośnie. Imprezy masowe łączono zwłaszcza z mistrzostwami Europy w piłce nożnej EURO 2012, ale nie mniej istotne były bardziej lokalne wydarzenia sportowe. Podkreślano istotę podnoszenia efektywności w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz czasu reakcji na zgłoszone lub zaobserwowane zdarzenie.

W ramach priorytetu czwartego podniesiono kwestię bezpieczeństwa ruchu drogowego – zmniejszania liczby nietrzeźwych oraz niebezpiecznych kierowców, zwiększania liczby policjantów z pionu ruchu drogowego, umożliwienia dostępu do zasobów i baz danych oraz polepszenia stanu wyposażenia jednostek (nowe radiowozy, sprzęt techniki policyjnej). Ostatni punkt skupiał się na policjantach i zakładał podniesienie poziomu wykształcenia kadr policyjnych, stworzenie nowych założeń w kwestii rozwoju zawodowego, a także poprawę wyposażenia na stanowiskach dzięki inwestycjom, remontom, zakupowi sprzętu teleinformatycznego i broni.

Na lata 2013–2015 założono popularyzowanie debaty społecznej jako formy komunikowania się ze społeczeństwem w sprawach łączących się z policyjnymi zadaniami. W punkcie dotyczącym warunków pełnienia służby podkreślono istotę doskonalenia strzeleckiego oraz sprawności fizycznej funkcjonariuszy. Praktyczny wymiar przejawiał się w następujących zadaniach: zmniejszaniu liczby wakatów, ulepszaniu procesu naboru do służby, przekształcaniu przepisów z zakresu działań bojowych, usprawnieniu działów logistyki i systemu lokalnego doskonalenia zawodowego, obowiązku szacowania ryzyka przy procesie zmian organizacyjnych, podjęciu zmian mających na celu udzielenie pomocy prawnej policjantom w trakcie postępowania przygotowawczego, utrzymywaniu pozytywnego wizerunku Policji (za pomocą działań służb prasowo-informacyjnych, odpowiedniego kształtowania kultury organizacyjnej i ulepszania komunikacji wewnętrznej), rozpoznawaniu, redukcji i profilaktyce stresu zawodowego, dbaniu o umiejętności językowe pracowników, formułowaniu koncepcji standaryzacji stanowisk kierowania oraz wprowadzaniu szkoleń z problematyki wykroczeń (zwłaszcza tak zwanych czynów przepołowionych). Inne zagadnienia poruszane w tym dokumencie to: poszukiwania osób zaginionych, usprawnienie działalności laboratoriów kryminalistycznych, roz-

wój policyjnego lotnictwa, większa dbałość o bezpieczeństwo niechronionych uczestników ruchu (przede wszystkim pieszych), nawiązanie współpracy z innymi podmiotami w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz imprez masowych, zwalczanie przestępczości gospodarczej, w tym także w obszarze cyberprzestrzeni. Priorytet piąty poświęcono nowoczesnym rozwiązaniom teleinformatycznym i finansowym, między innymi pozyskiwaniu zewnętrznych funduszy i technologicznemu rozwojowi wyspecjalizowanych jednostek do spraw zwalczania przestępczości komputerowej.

We wstępie do dokumentu z 2007 roku stwierdzono wprost, że policyjne „Priorytety” wkomponowują się w rządowe oraz ministerialne programy dotyczące bezpieczeństwa publicznego (zwłaszcza „Razem Bezpieczniej”, który był później kontynuowany, ale także „GAMBIT” czy „Zero tolerancji dla przemocy w szkole”)¹⁴. Kampanie realizowane w badanym okresie przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, które można powiązać z policyjnymi planami, to między innymi: „Ograniczenia prędkości ratują życie”, „Piłeś? Nie jedź!”, „Handel ludźmi jest faktem”, „Dopalacze kradną życie”, „Nie daj się nabrać «na wnuczka» i «na policjanta»”¹⁵. Poniżej wyszczególniono główne założenia resortu, artykułowane przez zarządzających ministrów.

Priorytety resortu Grzegorza Schetyny zaprezentowane w 2007 roku odnosiły się w zakresie bezpieczeństwa głównie do wejścia do strefy Schengen, przygotowań do EURO 2012 oraz racjonalnego wydatkowania pieniędzy w ramach ustawy modernizacyjnej Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu¹⁶. Dodatkowo Adam Rapacki zapowiedział: usprawnienie współpracy z zagranicznymi służbami, uruchomienie sieci punktów kontaktowych Policji, Straży Granicznej i służb celnych, stworzenie sieci oficerów łącznikowych w wybranych krajach (tam, gdzie występuje wysoki poziom przestępczości dokonywanej przez Polaków, oraz w państwach, których obywatele popełniają liczne przestępstwa w Polsce), a także usprawnienie i rozwój systemu informacyjnego Schengen.

Jerzy Miller na swoim pierwszym posiedzeniu Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych w roli ministra prezentował takie założenia względem służb, jak polepszenie efektywności finansowania służb i wydatkowania w ich

¹⁴ *Priorytety Komendanta Głównego Policji na lata 2007–2009*, dz. cyt.

¹⁵ A. Lusińska, *Kampanie społeczne w służbie publicznej. Komunikowanie rządowe w Polsce w latach 1994–2015 z wykorzystaniem informacyjnych kampanii społecznych*, Warszawa 2019, s. 196–210.

¹⁶ *Priorytety działania MSWiA*, <http://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/5230,Priorytety-dzialania-MSWiA.html>, dostęp: 26.03.2020 r.

ramach oraz debatę o reformie emerytalnej. Resort skupiał się także na problematyce dopalaczy oraz handlu ludźmi.

Ministerstwo zarządzane przez Jacka Cichockiego¹⁷ za najważniejsze przedsięwzięcia przeprowadzone w 2012 roku uznało: reformę emerytalną służb mundurowych, przyznanie podwyżek dla funkcjonariuszy, zmiany w systemie zwolnień lekarskich funkcjonariuszy, sukces EURO 2012, wprowadzenie nowej polityki migracyjnej, prace nad powołaniem Centrum Poszukiwań Osób Zaginionych, początek działania bazy DNA osób zaginionych, rozwój systemu Child Alert. Jako najbardziej istotne punkty do zrealizowania w przyszłości wskazano standaryzację obsługi i infrastruktury komend oraz fundusz tak zwanego dobrego gospodarza¹⁸.

W 2013 roku, za kadencji Bartłomieja Sienkiewicza, zwracano uwagę między innymi na: ustawę „przeciwko wielkiemu bratu” (monitoring wizyjny), program przeciwdziałania przemocy domowej, współpracę z prokuraturą w zakresie ksenofobii i rasizmu, wysokie poczucie bezpieczeństwa wśród Polaków, wprowadzenie jednolitych (pod względem wizerunkowym) komend i komisariatów, zmniejszenie liczby L4 wśród mundurowych, dobrą ocenę Policji przez obywateli oraz działalność Centralnego Biura Śledczego Policji¹⁹. Rok później pracę Ministerstwa oraz podległych mu służb podsumowano następująco: odnotowano wzrost bezpieczeństwa w ruchu drogowym, wdrożono program przeciwdziałania przemocy domowej, podniesiono ogólny poziom bezpieczeństwa (między innymi w Białymstoku i Krakowie), prowadzono walkę z przestępczością „białych kołnierzyków”, zreorganizowano struktury Straży Granicznej oraz Biura Ochrony Rządu, przeprowadzono zmiany w zwolnieniach lekarskich funkcjonariuszy, zorganizowano wspólne ćwiczenia służb, zabezpieczono obchodów 25-lecia wyborów z 1989 roku oraz kontynuowano „Program Standaryzacji Komend i Komisariatów Policji”²⁰.

¹⁷ *Ministrowie o pracy swoich resortów i planach na przyszłość*, <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/10317,Ministrowie-o-pracy-swoich-resortow-i-planach-na-przyszlosc.html>, dostęp: 26.03.2020 r.

¹⁸ Środki finansowe w ramach funduszu „dobrego gospodarza” miały zostać przeznaczone na wymianę wyposażenia, niewielkie remonty (nieobjęte programem modernizacyjnym).

¹⁹ *MSW w 2013 – sprawdź co robiliśmy w ubiegłym roku*, <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/11682,MSW-w-2013-sprawdz-co-robilismy-w-ubieglym-roku.html>, dostęp: 24.03.2020 r.

²⁰ *Bartłomiej Sienkiewicz – podsumowanie pracy na stanowisku szefa MSW*, <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/12366,Bartlomiej-Sienkiewicz-podsumowanie-pracy-na-stanowisku-szefa-MSW.html>, dostęp: 24.03.2020 r.

Wiceminister Grzegorz Karpiński, reprezentujący minister Teresę Piotrowską, formułując główne zadania Ministerstwa na 2015 rok, skupił się na: policyjnych zadaniach w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych (w tym spotkań piłkarskich), bezpieczeństwie antyterrorystycznym, przeciwdziałaniu i zwalczaniu przestępczości gospodarczej, ewolucji policyjnego szkolnictwa, doskonaleniu zawodowym funkcjonariuszy oraz wdrożeniu ich w zmiany mające nastąpić w Kodeksie postępowania karnego²¹.

Założenia w ramach „Priorytetów Komendanta Głównego Policji” na lata 2009–2015 (zawężając je do dokumentów podpisanych przez Matejuka i Działożyńskiego) odnosiły się w większości do pragmatyki służbowej. Punkty styczne, obecne w obu opracowaniach, to: bezpieczeństwo imprez masowych (zarówno ze względu na przestępczość stadionową, EURO 2012, jak i inne wydarzenia); bezpieczeństwo ruchu drogowego; przestępczość gospodarcza; cyberprzestępczość. Ministrowie w swoich planach lub podsumowaniach poruszali najbardziej aktualne wydarzenia, zagrożenia oraz podkreślali finansowe korzyści dla służb (podwyżki płac, programy modernizacyjne). Nie odnosili się dokładnie do policyjnych potrzeb, bazując bardziej na ogólnych wymogach, podobnie jak nie nawiązywali na przykład do kwestii zmian emerytalnych. Z pewnością ani ministerialne, ani policyjne założenia nie stanowiły zamkniętego katalogu. Istotna wydaje się ich spójność, zgodnie z poruszonym na początku niniejszej pracy stwierdzeniem, że Policja nie może być odsunięta od bieżących spraw państwa związanych z jego bezpieczeństwem, a kierunek prac jest nadawany przez odpowiedni resort. Również udział ministrów w naradach rocznych Policji lub spotkaniach kadry kierowniczej należy traktować jako realizację funkcji nadzorczej nad służbą, ale także jako działanie w wymiarze wizerunkowym (publikowanie relacji z tych wizyt na rządowych i policyjnych stronach oraz w innych mediach). Należy również pamiętać, że ogłaszane założenia mogą eksponować lub pomijać wybrane elementy statystyk czy działań, tak, by ministerialny przekaz spełniał określone cele. Politycy mogą być z nich rozliczani przez media, opozycję, organizacje porządkowe oraz społeczeństwo.

²¹ *Minister Teresa Piotrowska wzięła udział w odprawie kadry kierowniczej Policji w Szczecinie*, <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/13003,Minister-Teresa-Piotrowska-wziela-udzial-w-odprawie-kadry-kierowniczej-Policji-w.html>, dostęp: 25.03.2020 r.

4.3. Współpraca ministra Grzegorza Schetyny z komendantem Tadeuszem Budzikiem

Nadinsp. Tadeusz Budzik był pierwszym policjantem, który został powołany przez Ludwika Dorna (z ramienia Prawa i Sprawiedliwości) na stanowisko komendanta głównego Policji. Jego dwaj poprzednicy, czyli Marek Bieńkowski oraz Konrad Kornatowski, nie byli wcześniej związani z tą służbą, co spotykało się z krytyką ze strony związków zawodowych oraz samych policjantów. Komendant Budzik złożył rezygnację po ponad 4 miesiącach od przejęcia władzy przez Platformę Obywatelską, argumentując to powodami osobistymi/rodzinnymi. Komendantowi zarzucano, że nie był w stanie poradzić sobie z protestami policjantów domagających się zwiększenia płac²²; sugerowano także jego uległość i brak decyzyjności²³. Minister Grzegorz Schetyna tak tłumaczył tę zmianę: „Uważałem – i mówiłem to od początku – źle jest jak w MSW przychodzi nowy minister z własnym komendantem policji. Policja powinna być jak najdalej odsunięta od polityki” [dziennikarz Michał Karnowski: „Ale tak się nie stało. Przyszedł nowy minister i jest nowy komendant policji”]. [Schetyna:] „Po czterech miesiącach. To jest wystarczający czas, żeby pewne rzeczy podsumować i wyciągnąć wnioski”²⁴. Według nowego ministra wiązało się to z potrzebą nowego otwarcia²⁵ w Policji oraz kwestią nowych warunków, czyli nowego komendanta²⁶. Paweł Biedziak, były policyjny rzecznik prasowy, argumentował odejście Budzika nastaniem zmian politycznych oraz faktem, że minister oraz premier są rozliczani ze swoich dokonań w zakresie bezpieczeństwa, zatem wolą mieć wpływ na wybór personalny w tak istotnej dziedzinie²⁷. Inną opinię wyrażał Stanisław Pieprzny, według którego Policja, na kształt urzędniczego korpusu, nie powinna zależeć od przekształceń na scenie politycznej²⁸, ponieważ może to nieść ze sobą negatywne konsekwencje.

²² Schetyna: *Matejuk od czwartku nowym szefem Policji*, <http://www.newsweek.pl/wiadomosci/z-ostatniej-chwili-/schetyna—matejuk-od-czwartku-nowym-szefem-policji,5222,1,1.html>, dostęp: 18.08.2018 r.

²³ *Policjant przejmuję...*, dz. cyt.

²⁴ Wywiad z Grzegorzem Schetyną, <https://www.polskieradio.pl/9/299/Artykul/211374>, Grzegorz-Schetyna, dostęp: 18.08.2018 r.

²⁵ Tamże.

²⁶ K. Łagowska, *Matejuk nowym szefem policji*, <http://wyborcza.pl/1,75398,4988258.html>, dostęp: 18.08.2018 r.

²⁷ *Policjant przejmuję...*, dz. cyt., dostęp: 18.08.2018 r.

²⁸ Tamże. Stanisław Pieprzny jako przykład politycznej zależności podawał konflikt między ministrami Ludwikiem Dornem a Zbigniewem Ziobro, na skutek czego Dorn złożył dymisję.

Przytoczone wypowiedzi mogą dowodzić, jak duże znaczenie przypisuje się Policji w obliczu politycznych rozgrywek w każdym układzie partyjnym. Antoni Duda, ówczesny przewodniczący Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów, pragmatycznie zauważał, że nowo powołany szef, tak jak inne osoby zarządzające liczną i znaczącą organizacją, potrzebuje co najmniej pół roku na zorientowanie się w sytuacji danej formacji, jej stanie kadrowym. W innym przypadku prowadzenie strategicznej polityki oraz formułowanie niezbędnych reform wydaje się chybione²⁹. Są to częste argumenty przytaczane na uzasadnienie bezzasadności przeprowadzania szybkich i częstych reorganizacji w służbach.

4.4. Współpraca ministra Grzegorza Schetyny z komendantem Andrzejem Matejukiem

Powołanie na komendanta głównego gen. insp. Andrzeja Matejuka spotkało się z licznymi komentarzami, zarówno koalicjantów, opozycji, jak i środowiska policyjnego. Te wyrażały nadzieję, że zapoczątkowana w 2007 roku „karuzela stanowisk” (trzech, a w zasadzie czterech komendantów głównych Policji) w końcu się uspokoi i będzie można zapanować na chaosem w formacji, że będzie to recepta na jej główne problemy. Rafał Pasztelański w artykule o powołaniu nowego komendanta nawiązał do zmian kadrowych, przypominając o potrzebie stabilizacji ze względu na dobro służby: „Otóż po każdej zmianie na takim stanowisko na dwa, trzy miesiące kadra w KGP wyhamowuje czekając na konkretne rozstrzygnięcia, zwłaszcza kadrowe. Pracuje wówczas tylko ok. 20–30 proc. stałych pracowników, których nie interesują zmiany kadrowe a jedynie robota”³⁰. Niestety autor nie wyjaśnił, na czym opiera swoją statystyczną ocenę procentową. W kontekście zmian kadrowych następujących po ministerialnych rotacjach trudno zgodzić się z jego stwierdzeniem, że ze swojej działalności komendant zostanie rozliczony przez policjantów, a nie przez polityków. Z kolei Karol Karski, polityk Prawa i Sprawiedliwości, uznał, że przywrócenie do służby Matejuka było niedotrzymaniem niepisanego obyczaju³¹ (część policyjnego środowiska niechętnie patrzy na powrót emeryto-

²⁹ Tamże.

³⁰ R. Pasztelański, *Komendant na trudne czasy*, <https://www.wprost.pl/124942/Komendant-na-trudne-czasy.html>, dostęp: 18.08.2018 r.

³¹ *Schetyna wybrał nowego komendanta; Karski: to emeryt*, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/schetyna-wybral-nowego-komendanta-karski-to-emeryt/xsnhl>, dostęp: 18.08.2018 r.

wanych funkcjonariuszy, czego przyczyną może być z jednej strony zajmowanie stanowisk, które mogłyby być piastowane przez osoby w czynnej służbie, a z drugiej kwestia wypłacanych wcześniej wysokich odpraw).

W trakcie wywiadu z nowym szefem policji Jerzy Jachowicz i Rafał Pasztelański wprost pytali, czy jest on człowiekiem Schetyny, czy Rapackiego³². Odpowiedź Matejuka brzmiała następująco: „Nie jestem człowiekiem ani pana marszałka Schetyny ani pana ministra Rapackiego. Mój wybór na Komendanta Głównego Policji został poprzedzony oceną mojej pracy w tym rozwiązaniu organizacyjnych, z czasów, kiedy byłem komendantem wojewódzkim”³³. Także Jakub Stachowiak dopytywał o tę kwestię (co pokazuje, jak bardzo interesujący dla opinii publicznej był to temat), co ówczesny komendant skomentował następująco: „Jestem człowiekiem policji, a nie Schetyny. Przez 7 lat, gdy pracowałem we Wrocławiu, udało się uniknąć uwikłania dolnośląskiej policji w politykę. Nie było ani jednego przypadku mianowania kogoś na stanowisko z politycznego klucza. (...) Liczą się kompetencje i umiejętności”³⁴. Andrzej Matejuk przeszedł na policyjną emeryturę, po czym krótko po tym zaproponowano mu powrót do służby, na dodatek na eksponowanym stanowisku. Równocześnie wiceministrem odpowiedzialnym za Policję został gen. Adam Rapacki (były funkcjonariusz), co było podyktowane między innymi próbą uspokojenia negatywnych nastrojów wśród policjantów.

W 2009 roku przewodniczący związku zawodowego policjantów Antoni Duda zachęcał do tego, by w najbliższych wyborach do Parlamentu Europejskiego nie głosować na Platformę Obywatelską. Sprawę tę w specjalnym oświadczeniu skomentował Andrzej Matejuk. Stwierdził on, że decydowanie w sprawach politycznych powinno odbywać się indywidualnie, ale i nie może mieć wpływu na przebieg służby. Za niewłaściwe uznał łączenie Policji z konkretną partią pełniącą władzę: „W odbiorze społecznym apel ten stawia naszą formację na arenie politycznych rozgrywek, a to uważam za niedopuszczalne. (...) Takie utożsamianie całej Policji, jak i jakiegokolwiek polskiego policjanta, nie powinno mieć miejsca. Dlatego też proszę wszystkich policjantów o zachowanie daleko idącej powściągliwości w wyrażaniu swoich politycznych prefe-

³² J. Jachowicz, R. Pasztelański, A. Matejuk, *Policjant powinien być sprawny*, <https://tygodnik.tvp.pl/2388408/policjant-powinien-byc-sprawny>, dostęp: 18.08.2018 r.

³³ Tamże.

³⁴ J. Stachowiak, A. Matejuk, *Wietrzenie mundurów*, „Polityka”, 26 kwietnia 2008, 17 (2651), 26.04.2008.

rencji, do czego zobowiązuje nas ustawa, zdrowy rozsądek i zasady etyki”³⁵. Nie negując prawa przewodniczącego do posiadania własnej opinii, oceniono, że taka wypowiedź nie przystoi policjantowi i jest złamaniem zasady apolityczności (niekoniecznie w wersji ustawowej, ale bardziej zwyczajowej). Nie udało się dotrzeć do informacji na temat tego, czy Antoni Duda otrzymał jakąkolwiek karę za to wystąpienie.

Do głównych działań organizacyjnych komendanta Matejuka Piotr Majer zaliczył: kwestię metodyki wykonywania czynności administracyjno-porządkowych w zakresie wykrywania wykroczeń oraz ścigania ich sprawców, ustalenie metod i form działalności archiwalnej, określenie przypadków, w których policjant w trakcie służby nie ma obowiązku noszenia munduru, planowanie strategiczne i sprawozdawczość, ustalenie nowych zasad prowadzenia „Księgi Pamięci” i „Tablicy Pamięci”, ustanowienie pełnomocnika do spraw Ochrony Praw Człowieka oraz współpracę Policji z sektorem bankowym³⁶.

4.5. Współpraca ministra Jerzego Millera z komendantem Andrzejem Matejukiem

Rezygnacja Grzegorza Schetyny z pełnienia funkcji szefa MSWiA i przejęcie tego stanowiska przez Jerzego Millera nie spowodowały zmiany na stanowisku komendanta głównego. Oznacza to, że Andrzej Matejuk był szefem Policji najdłużej utrzymującym się na stanowisku (4 lata) w badanym okresie, dodatkowo za kadencji trzech ministrów spraw wewnętrznych. Może to świadczyć o jego silnej pozycji – zwłaszcza w stosunkach z ministrem Schetyną, z którym znał się osobiście przed objęciem tej funkcji. Trudno stwierdzić, jakimi powodami kierował się nowy minister, pozostawiając Matejuka na stanowisku, zwłaszcza że ten ostatni pełnił tę funkcję mniej więcej dwa lata. Miller prezentował się jako przeciwnik kadencyjności szefów służb, a także wyboru w trybie konkursowym³⁷. Swoją postawę do działalności szefa Policji uzasadniał następująco: „Nie będę podejmował decyzji za komendanta głównego, bo skoro ja jestem mądrzejszy od niego, to po co on mi «do szczęścia»? Nie jestem tak mądry jak komendant główny i dlatego mam komendanta głównego, który ma sobie tak dobrać komendantów wojewódzkich, aby musiał zajmować się tylko tym, czym

³⁵ *Apolityczność to podstawa policji*, <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/38868,Apolitycznosc-to-podstawa-Policji.html>, dostęp: 20.04.2020 r.

³⁶ P. Majer (red.), *Komendanci Główni polskiej...*, dz. cyt., s. 214.

³⁷ Biuletyn z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, nr 160, dz. cyt.

musi zajmować się na szczeblu centralnym, a nie musiał podejmować decyzji za komendantów wojewódzkich itd.”³⁸. W dalszej części swojego wystąpienia dodawał, że nie zamierza rozwiązywać problemów tej formacji, ponieważ tym powinni zająć się właściwi komendanci, odpowiadający za rezultaty, a jeśli ktoś nie będzie w stanie ich osiągnąć, na jego miejsce znajdą się inne osoby.

4.6. Współpraca ministra Jacka Cichockiego z komendantem Andrzejem Matejukiem

W 2011 roku, po kolejnych wyborach, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zostało rozdzielone na dwa resorty. W związku z tym nowo mianowany minister Jacek Cichocki zapowiedział przeanalizowanie tego, jak dotychczas funkcjonowało Ministerstwo, a jak powinno³⁹. Filozofia działania Ministerstwa Spraw Wewnętrznych miała ulec zmianie i skupić się na wyznaczaniu zadań oraz rozliczaniu służb z wykonanych działań⁴⁰. Cichocki sugerował również, że osoba odpowiedzialna za służby musi być przede wszystkim cywilem⁴¹, co mogło nasuwać skojarzenie, że nie był on zwolennikiem zarządzania resortem przez byłego policjanta. Jak się później okazało, kadrowe przekształcenia dotyczyły zarówno stanowiska komendanta głównego Policji, jak i odpowiedzialnego za tę formację wiceministra. Odwołanie Andrzeja Matejuka nastąpiło na kilka miesięcy przed EURO 2012, co budziło obawy o odpowiedni stan przygotowań Policji do tego wydarzenia. Znalezienie zastępcy dotychczasowego komendanta zajęło ministrowi około półtora miesiąca.

4.7. Współpraca ministra Jacka Cichockiego z wiceministrem Adamem Rapackim

Omówienie relacji ministra Jacka Cichockiego oraz wiceministra odpowiedzialnego za policję Adama Rapackiego wydaje się istotne ze względu na kontrowersje spowodowane zbliżającym się EURO 2012 oraz domniemanymi po-

³⁸ Tamże.

³⁹ *Deskur zastąpi Rapackiego*, <https://www.tvp.info/6114036/polska/deskur-zastapi-rapackiego/>, dostęp: 25.03.2020 r.

⁴⁰ *Poważne zmiany w kierownictwie MSW*, <http://www.newsweek.pl/polska/powazne-zmiany-w-kierownictwie-msw,86762,1,1.html>, dostęp: 18.08.2018 r.

⁴¹ *Wyrzucił Rapackiego, zapowiada reformy. Kim jest minister Cichocki?*, <https://polska-times.pl/wyrzucil-rapackiego-zapowiada-reformy-kim-jest-minister-cichocki/ar/490889>, dostęp: 15.04.2020 r.

zamerytorycznymi przesłankami tej decyzji, a także sugerowane przez Cichockiego odejście od resortowego zarządzania formacją przez osobę związaną wcześniej z Policją. Ryszard Kalisz⁴² doszukiwał się personalnych animozji między ministrem a wiceministrem. Podobnie uważał Jarosław Zieliński (Prawo i Sprawiedliwość), stwierdzając, że to efekt walk frakcyjnych w Platformie Obywatelskiej⁴³. Podkreślano, że odwołania Matejuka i Rapackiego wiązały się z planowanymi ponownymi zmianami w policyjnych emeryturach, na które wiceminister nie chciał się zgodzić. Dariusz Loranty, były policjant, wskazywał na jeszcze inny powód, jakim mogła być afera korupcyjna w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji⁴⁴ (chodziło o wręczanie łapówek za przetargi na zakup sprzętu i usług teleinformatycznych przez Centrum Projektów Informatycznych⁴⁵).

Jedynie Grzegorz Schetyna, poprzednik Cichockiego, mimo że nie zgadzał się z decyzją o odwołaniu wiceministra, podkreślał jego prawo do samodzielnego decydowania o osobach pracujących w ramach podległego ministerstwa: „Musimy mieć zaufanie do tego, że wie, co robi, ma pewną wizję funkcjonowania resortu. (...) Będę bronił niezależności i suwerenności ministra Cichockiego i jego decyzji. On ma pełną odpowiedzialność, ale musi mieć pełną decyzyjność. On ma wizję i za to będzie rozliczany oczywiście przez premiera, przez swojego przełożonego, ale także przez opinię publiczną, komisje sejmowe, parlament”⁴⁶.

Choć zarówno Cichocki, jak i Rapacki zapewniali, że nie rozstają się w atmosferze konfliktu, w jednym z wywiadów, co później było powtarzane także przez inne media, padło określenie, że „do tanga trzeba dwojga”, co sugerowałoby różnicę ich poglądów⁴⁷. Cichocki uzasadniał roszady koniecznością dania byłemu funkcjonariuszowi odpoczynku: „Pan minister i jego zespół nadzorował obszar, w którym pracuje więcej ludzi, niż w całej armii – ponad 130 tys.

⁴² Kalisz: *Kilka miesięcy przed Euro odchodzą fachowcy*, <https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/528651,Kalisz-kilka-miesiecy-przed-Euro-odchodza-fachowcy>, dostęp: 18.08.2018 r.

⁴³ M. Walaszczyk, M. Kamiński, *Cichocki wycina ludzi Schetyny*, <http://www.radiomaryja.pl/bez-kategorii/cichocki-wycina-ludzi-schetyny/>, dostęp: 19.08.2018 r.

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ *Byli dyrektorzy do aresztu za korupcję w MSWiA*, <https://tvn24.pl/polska/byli-dyrektorzy-do-aresztu-za-korupcje-w-mswia-ra197158-3489159>, dostęp: 15.04.2020 r.

⁴⁶ *Wycieli ludzi Schetyny? „Będzie rozliczony”*, <https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/511858,Wycieli-ludzi-Schetyny-Bedzie-rozliczony>, dostęp: 20.08.2018 r.

⁴⁷ *Nowy komendant policji w środę?*, http://wyborcza.pl/1,76842,10909445,Nowy_komendant_policji_w_srode_.html, dostęp: 18.08.2018 r.

funkcjonariuszy. W nowym resorcie podzieliliśmy zadania inaczej: pan minister Stachańczyk przejął nadzór nad Strażą Graniczną, min. Rakoczy odpowiada za Straż Pożarną i obronę cywilną, a kolejny minister [Michał Deskur – K.A.] za BOR i Policję⁴⁸. Ten podział wpisywał się w zapowiedzi przyznania mniejszego zakresu odpowiedzialności wiceministrom. Deskur, niezwiązany z żadną ze służb, mógł wypełniać ministerialne założenia cywilnego nadzoru, wolnego od faworyzowania czy koneksji, stawiającego wymagania i odważnie je egzekwującego. Minister Cichocki na specjalnie zwołanej konferencji prasowej tłumaczył, że docenia 4-letnią pracę Rapackiego w resorcie, ale jako nowy minister ma prawo do zmian⁴⁹, a także że zaprosił do współpracy nowych ludzi, co wiąże się z nowym rozdziałem pracy w zarządzanym przez niego resorcie. Sam Rapacki mówił tak o swoim odejściu: „Każdy szef ma prawo doboru swojego najbliższego otoczenia. To jest naturalna zmiana – inna koncepcja funkcjonowania ministerstwa. Są nowi ministrowie i nie ma co się dopatrywać innych przyczyn. Pomiędzy nami jest szacunek i tak już pozostanie”⁵⁰.

Media sugerowały, że przekształcenia w resorcie i Policji były związane z „czystkami” kadrowymi po Schetyńie. Donald Tusk odwołanie Matejuka i Rapackiego argumentował niezbędnymi zmianami w ramach służby, a poziom sugestii, jakoby była to forma politycznej zemsty, ocenił jako zabawny i powalający⁵¹. Tym samym zaprzeczył zarzutom mieszania Policji w rozgrywki wewnątrzpartyjne.

4.8. Współpraca ministra Jacka Cichockiego z komendantem Markiem Działoszyńskim

Były komendant wojewódzki w Łodzi zastąpił po czterech latach Andrzeja Matejuka. Zdaniem ministra Cichockiego był to dobry wybór ze względu na to, że Działoszyński był całe swoje życie związany z Policją, a zatem zna jej funkcjonowanie od podstaw, a co za tym idzie, ułatwi mu to podejmowanie

⁴⁸ *Jacek Cichocki zdradza przyczyny zmian w MSW*, <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/jacek-cichocki-zdradza-przyczyny-zmian-w-msw/dwg87>, dostęp: 18.08.2018 r.

⁴⁹ *Zmiany w policji. Matejuk odwołany*, <https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci-artykul/zmiany-w-policji-matejuk-odwolany,123,0,1001595.html>, dostęp: 24.03.2020 r.

⁵⁰ *Nowa kadra w MSW*, <https://tvn24.pl/polska/nowa-kadra-w-msw-ra196182-3488297>, dostęp: 25.03.2020 r.

⁵¹ *„Wylecieli, bo byli ludźmi Schetyńy? Zabawna interpretacja, jej poziom powala”*, <https://www.wprost.pl/286575/wylecieli-bo-byli-ludźmi-schetyny-zabawna-interpretacja-jej-poziom-powala.html>, dostęp: 15.04.2020 r.

rozsądnych decyzji oraz wskazywanie jak najbardziej korzystnych rozwiązań⁵². Minister musiał jednak bronić swojej decyzji, ponieważ spotkała się ona z dezaprobatą niektórych osób i środowisk. Wybór Działoszyńskiego traktowano jako eksperyment personalny⁵³, dziennikarze zwracali również uwagę na słabe wyniki Policji w łódzkim garnizonie (według Cichockiego statystyki nie były najważniejszym kryterium wyboru⁵⁴). Andrzej Misiuk ocenił go jako: „posiadającego dość skromne doświadczenie w kierowaniu jednostkami terenowymi Policji”⁵⁵. Marek Działoszyński, jeszcze jako komendant wojewódzki w Łodzi, był jedną z niewielu osób popierających emerytalne zmiany proponowane przez polityków Platformy Obywatelskiej. Być może stanowiło to jedną z przyczyn jego powołania.

Początkowo, pytany o to, czy po objęciu funkcji szefa Policji planuje zmiany kadrowe, Działoszyński zaprzeczał konieczności robienia czystek, ponieważ dotychczasowy zespół wydawał mu się sprawdzony i zgrany. Jednocześnie dodawał, że policjanci, którzy należycie pracują i będą chcieli wypełniać aktualną politykę działań w ramach służby, nie mają powodów do obaw⁵⁶. Miało to zależeć od dyspozycyjności komendantów wojewódzkich: „Jak ktoś dostanie propozycję pracy w innym miejscu i jej nie przyjmie, to się pożegnamy. Jeśli ktoś nie zgodzi się z moją koncepcją pracy, też nie będzie zgody”⁵⁷. Ostatecznie doszło do zmian na części tych stanowisk. Odwołano dwóch komendantów, siedmiu przeniesiono na inne stanowiska, a dwóch złożyło rezygnację. Według Działoszyńskiego reorientacja zakresu obowiązków miałyby wpływać na zwiększenie efektywności oraz uniknięcie popadnięcia w rutynę (tak jak miało to miejsce w jego przypadku).

⁵² *Nowy szef polskiej policji*, <http://www.gniezno.policja.gov.pl/wl3/aktualnosci/8732,Nowy-szef-polskiej-Policji.html>, dostęp: 20.08.2018 r.

⁵³ *Miał najgorsze statystyki w kraju, został szefem policji*, http://www.skarbowcy.pl/blaster/extarticle.php?show=article&08/10/2015article_id=9313, dostęp: 1.09.2018 r.

⁵⁴ *Marek Działoszyński oficjalnie szefem policji*, <https://www.wprost.pl/287169/marek-dzialoszynski-oficjalnie-szefem-policji.html>, dostęp: 25.03.2020 r.

⁵⁵ A. Misiuk, *Policja Polska w świetle wypowiedzi komendantów głównych Policji w latach 1990–2018*, „Securitologia”, 1/2018, s. 122.

⁵⁶ *Marek Działoszyński objął obowiązki szefa policji. Zastąpił Andrzeja Matejuka*, <https://www.gazetaprawna.pl/amp/582518,marek-dzialoszynski-objal-obowiazki-szefa-policji-zastapil-andrzeja-matejuka.html>, dostęp: 25.03.2020 r.

⁵⁷ P. Pytlakowski, *Zabawy buławą*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1523987,1,rewolucja-w-policji.read>, dostęp: 1.09.2018 r.

4.9. Współpraca ministra Bartłomieja Sienkiewicza z komendantem Markiem Działoszyńskim

Według medialnych doniesień początkowe kontakty między ministrem Sienkiewiczem a komendantem Działoszyńskim przebiegały w dobrej atmosferze. Spekulowano, że być może odejście ministra Cichockiego doprowadzi do dymisji szefa Policji tak jak ostatnim razem⁵⁸. W jednym z wywiadów Bartłomiej Sienkiewicz przedstawił swoją wizję współpracy: „Cywilne ministerstwo, reprezentujące władzę polityczną w Polsce, jest od przekazywania zadań, a nie od podpowiadania, a już – broń Boże – od wtrącania się w sposób ich realizacji. Istotą cywilnej kontroli nie jest wtrącanie się w narzędzia, ale zdolność do narzucenia zadań i umiejętność ich rozliczania”⁵⁹.

Wśród największych sukcesów służb podległych Mministerstwu Spraw Wewnętrznych w 2014 roku wymieniano: rozbitcie międzynarodowej grupy zajmującej się nielegalnym obrotem paliwami; systematyczną likwidację podwarszawskich zorganizowanych grup przestępczych; zatrzymanie jednego z najbardziej poszukiwanych przestępców Janusza G. ps. „Graf”; poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym; spadek przestępczości wśród nieletnich⁶⁰. Wymienione osiągnięcia stanowią wyraźne odniesienie do spraw, które w swoich wypowiedziach poruszał minister. Przykładowo, kładzenie nacisku na konieczność wprowadzenia zmian związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego było pokłosiem głośnych, szeroko komentowanych wydarzeń, choć nie odbiegających od normy, jak chociażby wypadku w Kamieniu Pomorskim⁶¹. Związek zawodowy policjantów rozważał złożenie oficjalnego zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa zniesławienia za stwierdzenie ministra, że funkcjonariusze często pochodzą z patologicznych domów, przez co nie potrafią prawidłowo reagować na przypadki, w których dochodzi do stosowania przemocy domowej⁶². Sienkiewicz tłumaczył później, że został źle zrozumiany. Szerokim echem odbiło się także wypowiedziane przez ministra zdanie: „Idziemy

⁵⁸ R. Zieliński, *Szef policji zostaje. Pytanie, na jak długo*, <http://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/420677,szef-policji-gen-marek-dzialoszynski-zostaje-na-stanowisku.html>, dostęp: 4.09.2018 r.

⁵⁹ B. Sienkiewicz, *Ludzie dorastają do zadań*, „Policja 997” 2013, maj, s. 6.

⁶⁰ *Święto policji: codzienna służba funkcjonariuszy*, <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/13545,Swieto-Policji-codzienna-sluzba-funkcjonariuszy.html>, dostęp: 24.03.2020 r.

⁶¹ *Minister Bartłomiej Sienkiewicz w Radio Tok FM*, <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/11692,Minister-Bartlomiej-Sienkiewicz-w-Radio-Tok-FM.html>, dostęp: 23.03.2020 r.

⁶² *Szef MSW burzy krew. Policjanci pochodzą z patologicznych rodzin...*, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/439421,sienkiewicz-szef-msw-mowi-o-policjantach-pochodza-z-patologicznych-rodzin.html>, dostęp: 20.04.2020 r.

po was”⁶³, skierowane do środowiska skinheadów po trzech próbach podpalenia mieszkania na tle rasistowskim w Białymstoku. Zarzucano mu, że była to wypowiedź na pokaz, mająca budować polityczny kapitał, a jednocześnie stygmatyzująca miasto jako ksenofobiczne. Rezygnacji Sienkiewicza opozycja domagała się także za bójkę kibiców na gdyńskiej plaży⁶⁴ czy policyjną interwencję w Bytowie⁶⁵. Ostatecznie do jego odwołania doprowadziły ujawnione przez tygodnik „Wprost” nielegalnie utrwalone nagrania, na których zarejestrowano między innymi ministra w rozmowie z Markiem Belką.

4.10. Współpraca minister Teresy Piotrowskiej z komendantem Markiem Działoszyńskim

Dokonane na stanowisku premiera zmiany związane z wyborem Donalda Tuska na przewodniczącego Rady Europejskiej oraz powołaniem Ewy Kopacz na ten urząd wiązały się z desygnowaniem nowych członków Rady Ministrów. Teresa Piotrowska zastąpiła Bartłomieja Sienkiewicza w resorcie spraw wewnętrznych, jednak nie wiązało się to ze zmianą komendanta głównego Policji, przynajmniej w początkowym okresie. Późniejsza rezygnacja Marka Działoszyńskiego oficjalnie motywowana była ważnymi względami rodzinnymi. Nieoficjalnie w kuluarach podawano zupełnie inne przyczyny. Odejście Działoszyńskiego spowodowało liczne komentarze i domysły. Argumentowano, że była to dymisja niespodziewana, mogąca mieć swoje podłoże również w narastających sporach kompetencyjnych czy dotyczących funkcjonowania służby („nie ma chemii”)⁶⁶. Nie wskazano jednak, w których dziedzinach dochodziło do nieporozumień między Teresą Piotrowską a Markiem Działoszyńskim.

Marek Opiola z sejmowej Komisji Służb Specjalnych twierdził, że „minister Piotrowska i wiceminister Karpiński pomijali drogę służbową i bez wiedzy gen. Działoszyńskiego wydawali polecenia komendantom wojewódzkim, a nawet interweniowali w różnych sprawach u komendantów niższego szczebla.

⁶³ Szef MSW do skinheadów: idziemy po was, <https://tvn24.pl/polska/szef-msw-do-skinheadow-idziemy-po-was-ra326491-3433511>, dostęp: 20.04.2020 r.

⁶⁴ „Wydarzenia w Gdyni wymagały spektakularnych działań”. Co może policja w razie bójki?, <https://tvn24.pl/polska/wydarzenia-w-gdyni-wymagaly-spektakularnych-dzialan-co-moze-policja-w-razie-bojki-ra348139-3442330>, dostęp: 20.04.2020 r.

⁶⁵ Bał się, że to nie policja..., https://interwencja.polsatnews.pl/reportaz/2013-12-10/bal-sie-ze-to-nie-policja_1330535/, dostęp: 20.04.2020 r.

⁶⁶ K. Zasada, Komendant główny odchodzi ze stanowiska. „Nie ma chemii”, https://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-komendant-glowny-policji-odchodzi-ze-stanowiska-nie-ma-chemi,nId,1641707?parametr=embed_tytyl, dostęp: 21.07.2018 r.

A to podważało autorytet komendanta i zaufanie podkomendnych do szefa policji⁶⁷. Taka ingerencja mogłaby oznaczać poważne zachwianie relacji na linii minister/wiceminister–KGP oraz naruszenie kompetencji, co ze zrozumiałych względów mogło utrudniać współpracę. W innych doniesieniach prasowych dowodzono, że spór dotyczył także podwyżek dla policyjnych pracowników cywilnych oraz środków między innymi na radiowozy⁶⁸. Wcześniejsze lata pokazały, jak istotna jest kwestia pieniędzy przeznaczanych na tę służbę, prowadząca nawet do ogólnopolskich protestów, a jednocześnie rzutująca na ocenę komendanta przez jego podwładnych. Komunikat z ministerialnej strony brzmiał zupełnie inaczej: „Dziś (9 lutego) Generalny Inspektor Marek Działoszyński, Komendant Główny Policji złożył raport odejścia ze służby. Minister Teresa Piotrowska przyjęła rezygnację Marka Działoszyńskiego. Minister Teresa Piotrowska wystąpiła do Prezes Rady Ministrów Ewy Kopacz o odwołanie Marka Działoszyńskiego z funkcji Komendanta Głównego Policji”⁶⁹. W uzupełnieniu dodano również: „Jednocześnie podkreślamy, że współpraca między MSW a KGP przebiega właściwie i jest prowadzona na bieżąco”⁷⁰. Trudno stwierdzić, na ile wyjaśnienia podawane przez rzeczników odnosiły się do rzeczywistych przyczyn, być może w tym przypadku zadziałały oba czynniki. W ramach posiedzeń Komisji Spraw Wewnętrznych poruszano sprawę niejasnych kontaktów komendanta i jego syna z członkami grup przestępczych⁷¹. Po zakończeniu policyjnej kariery Marek Działoszyński startował w 2015 roku w wyborach do Sejmu z listy Polskiego Stronnictwa Ludowego⁷², co może sugerować jego wcześniejsze zainteresowanie światem polityki.

⁶⁷ *Dlaczego odszedł generał Działoszyński? Czy o dymisji szefa policji przesądził konflikt z Teresą Piotrowską, czy podejrzone kontakty syna?*, <https://wpolityce.pl/polityka/233142-dlaczego-odszedl-general-dzialoszynski-czy-o-dymisji-szeffa-policji-przesadzil-konflikt-z-teresa-piotrowska-czy-podejrzone-kontakty-syna>, dostęp: 4.09.2018 r.

⁶⁸ J. Kosmatka, T. Skłodkowski, *Dlaczego Marek Działoszyński podał się do dymisji?*, <http://www.dzienniklodzi.pl/artukul/3745933,dlaczego-marek-dzialoszynski-podal-sie-do-dymisji,id,t.html>, dostęp: 11.08.2018 r.

⁶⁹ *Komendant Marek Działoszyński złożył rezygnację*, <https://www.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/12901,Komendant-Marek-Dzialoszynski-zlozyl-rezygnacje.html>, dostęp: 21.07.2018 r.

⁷⁰ K. Zasada, *Komendant główny odchodzi...*, dz. cyt.

⁷¹ Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych, nr 145, 8.07.2014 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyny.xsp?view=2&komisja=ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.

⁷² *Do niedawna był szefem policji. Teraz otworzy łódzką listę PSL do Sejmu*, <https://dzienniklodzi.pl/sensacyjne-wyborcze-rozdanie-w-psl-byly-szef-policji-otworzy-lodzka-liste/ar/4712795>, dostęp: 23.03.2020 r.

4.11. Współpraca minister Teresy Piotrowskiej z komendantem Krzysztofem Gajewskim

Po rezygnacji Marka Działoszyńskiego obowiązki komendanta głównego przejął jego zastępca gen. insp. Krzysztof Gajewski. Zmiana ta przypadła na „gorący” okres przedwyborczy, co zapewne zadecydowało o rezygnacji z poszukiwania nowej osoby na to stanowisko. Podczas pożegnania byłego komendanta minister Piotrowska stwierdziła: „Dzisiejsza okoliczność to czas zmiany warty, która tak mocno wpisana jest w misję służby publicznej. (...) Dotychczasową służbą udowodnił Pan [mowa o Gajewskim – K.A.], że zadania które stoją przed policją zostaną wykonane z pełnym profesjonalizmem”⁷³. Krzysztof Wyszkowski, opozycjonista z czasów PRL-u, komentował tę nominację zgółła innymi słowami, nawiązując do jego milicyjnej przeszłości: „Gajewski znany był z tego, że lubił osobiście kierować atakami na demonstrantów. Ma odpowiednie doświadczenie żeby służyć jako pięść Kopacz”⁷⁴. W wypowiedzi po-brzmiewa sugestia, że nowo wybrany komendant nie zawaha się „na rozkaz” premier użyć policyjnej siły wobec osób sprzeciwiających się polityce Platformy Obywatelskiej, co mogło zaważyć na jego powołaniu. Politycy Prawa i Sprawiedliwości przypominali z kolei zarzuty wobec Gajewskiego dotyczące wykorzystywania przez niego służbowego śmigłowca do celów prywatnych.

Po przejściu władzy przez Prawo i Sprawiedliwość Krzysztof Gajewski został odwołany ze stanowiska stosunkowo szybko (po około miesiącu) i zastąpiony przez insp. Zbigniewa Maja. Stanowi to ponowne potwierdzenie tezy, że zmiana rządu, zwłaszcza po jego utworzeniu przez inną frakcję, wiąże się z przekształceniami w pozostałych obszarach.

4.12. Wnioski

Nominacje na stanowiska komendantów głównych wiązały się z resortowymi zmianami i można je traktować jako dyktowane politycznym interesem. Możliwość dowolnego wyboru współpracowników stwarza okazję do obsadzania

⁷³ MSW: *nadinsp. Krzysztof Gajewski nowym Komendantem Głównym Policji (komunikat)*, [http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/23434,14,msw-nadinsp-krzysztof-gajewski-nowym-komendantem-glownym-policji-\(komunikat\);jsessionid=1+kYxJZ+B9m56kZMdqUPQsQH.undefined](http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/23434,14,msw-nadinsp-krzysztof-gajewski-nowym-komendantem-glownym-policji-(komunikat);jsessionid=1+kYxJZ+B9m56kZMdqUPQsQH.undefined), dostęp: 5.09.2018 r.

⁷⁴ *Krzysztof Wyszkowski o nowym komendancie głównym policji*, <https://www.wsensie.pl/publicystyka/18-komentarze/2194-krzysztof-wyszkowski-o-nowym-komendancie-glownym-policji>, dostęp: 24.03.2020 r.

stanowisk według własnych preferencji, nie zawsze zgodnych z potrzebami organów państwowych, czy też osobami nieodpowiednimi do pełnienia określonej funkcji. Stwierdzenie, dlaczego akurat te, a nie inne osoby zostały desygnowane, jest nierealne ze względu na niejawną decyzję podejmowanych w politycznych kuluarach. Media oraz środowisko policyjne typowały różnych kandydatów, którzy mieliby zastąpić ówczesnych szefów Policji, ostateczna decyzja należała jednak do ministrów oraz premierów, a być może także i do innych podmiotów, zabezpieczających własne interesy. Za znaczące kandydatury należy uznać zwłaszcza Andrzeja Matejuka oraz Marka Działoszyńskiego. Pierwszy z nich został powołany po wygranych wyborach parlamentarnych, zastępując w stosunkowo krótkim czasie Tadeusza Budzika. Nie przeszkodziło w tym nawet przywrócenie Matejuka z policyjnej emerytury pomimo innych kandydatów na to stanowisko, będących w przeciwieństwie do niego w czynnej służbie. Ponadto jego znajomość i związki z ministrem Schetyną i wiceministrem Rapackim były powszechnie znane. Z kolei w wypadku Działoszyńskiego można zwrócić uwagę na jego stosunek do reform emerytalnych, które popierał jako jeden z nielicznych. Istotne wydaje się także czas nominowania (po zmianach na stanowisku ministra spraw wewnętrznych) oraz próby budowania późniejszej kariery politycznej z ramienia koalicyjnego Polskiego Stronnictwa Ludowego. W związku z tym awansowanie Krzysztofa Gajewskiego na szefa Policji sprawia wrażenie naturalnej kolejności (wcześniej był zastępcą Działoszyńskiego), sprawdzonego wyboru. Poszukiwanie innego odpowiedniego kandydata, zwłaszcza w okresie przed kolejnymi wyborami, mogło zostać uznane w szeregach Platformy Obywatelskiej za zbędne zamieszanie.

Prowadzona przez przedstawicieli władzy polityka kadrowa w kontekście apolityczności Policji wydaje się istotnym elementem. Wynika z przepisów prawnych, według których minister samodzielnie powołuje szefów służb, a następnie pełni nad nimi nadzór. Nie ma wyznaczonych kryteriów oceny tej współpracy, a jego odwoływanie i mianowanie są uznaniowe i nie muszą opierać się na merytorycznych przesłankach.

Ocena relacji ministrów z komendantami w analizowanym okresie podlega kilku przesłankom: odwołaniu/pozostawieniu na stanowisku, spójnej polityce w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego, dbaniu o interes oraz dobre imię służby. Niekoniecznie muszą one świadczyć o pozytywnych kontaktach między tymi podmiotami. Zwłaszcza brak personalnych zmian (jeśli nie jest efektem udanej współpracy) może wynikać z wygody, braku lepszego kandydata, układów z innymi podmiotami, niechęci do poważnych zmian lub

lęku przed nimi. W badanym okresie do takich zmian dochodziło trzykrotnie – za kadencji Grzegorza Schetyny, Jacka Cichockiego i Teresy Piotrowskiej. Zarówno Jerzy Miller, jak i Bartłomiej Sienkiewicz zdecydowali się na współpracę z komendantem powołanym przez poprzednika.

Stosunki między ministrami spraw wewnętrznych a komendantami głównymi Policji nie kończą się w momencie ich powołania. Jak pokazały powyższe przykłady, szefowie Policji są zależni od zmian na scenie politycznej nawet w obrębie jednej partii lub koalicji (co pokazuje, że ugrupowania – wbrew pozorom – nie są monolitem, a w ich szeregach mogą występować różne wizje rozwiązań). Podnoszony częstokroć argument prawa do swobodnego doboru swoich współpracowników przez ministra jest słuszny, lecz wątpliwości nasuwać się w momencie, gdy ze stanowiska zostaje odwołany komendant pełniący wzorową służbę, lecz niepasujący do politycznej wizji. Wielotysięczna formacja odpowiedzialna za bezpieczeństwo musi funkcjonować w stabilnych warunkach. Uzależnianie jej od politycznych rozgrywek grozi zaburzeniem tego stanu mimo wszelkich zapewnień polityków.

Analiza okresu poprzedzającego i następującego po koalicyjnych rządach Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego (przed 2007 roku i po 2015 roku) wykazała, że Tadeusz Budzik oraz Krzysztof Gajewski nie utrzymali się długo na stanowiskach po zmianie politycznych przedstawicieli. Pierwszy z nich pełnił funkcję około 4 miesięcy, drugi – około miesiąca. Nie można powiedzieć, by w tym czasie Policja nie była przez nikogo zarządzana, ponieważ nawet jeśli zmiany nie następowały z dnia na dzień, to obowiązki komendanta przejmował któryś z jego zastępców. W latach 1990–2021 polską Policję zarządzało 16 komendantów głównych, co oznacza, że średnio każdy z nich stał na czele formacji ponad półtora roku. W tym zestawieniu komendantami z najdłuższym stażem pozostają gen. insp. Andrzej Matejuk oraz gen. insp. dr Jarosław Szymczyk⁷⁵. W obliczu tych danych wydaje się, że w badanym okresie Policja prowadziła dość stabilną politykę kadrową w odniesieniu do komendantów głównych, choć przy bliższym przyjrzeniu się tej kwestii wyraźnie widać, że nawet najmniejsze przesunięcie w strukturze wpływało na jej pozostałe elementy. Czy wprowadzenie kadencyjności komendantów mogłoby, przynajmniej częściowo, rozwiązać problem? Bez wątpienia do pewnego stopnia tak. Zapewniałoby ciągłość prac bez obaw o polityczne zmiany, choć nie wyeliminowałoby wątpliwości co do obsady tego stanowiska. Kadencyj-

⁷⁵ Stan na 6 kwietnia 2021 roku.

ność może ograniczać i hamować rozwój kariery zawodowej, a osoba przeniesiona na niższe stanowisko stanowi zagrożenie dla prawidłowego działania jednostki⁷⁶. Środowisko policyjne nie ma wpływu na wybór swojego szefa, nie jest on konsultowany ze związkiem zawodowym, większe znaczenie dla uprawomocnienia wyboru ma natomiast opinia wójta oraz pozostałych organów niższego szczebla. Wybieranie komendantów przez niezależne podmioty, podobnie jak procedura konkursowa, również nie wydaje się rozwiązaniem idealnym, ponieważ zawsze istnieje ryzyko nacisków, tak by kandydat spełniał wymogi politycznych mocodawców. Przede wszystkim jednak brakuje dyskusji nad usprawnieniem polityki kadrowej zarówno ze strony partii rządzących, opozycji, jak i samych policjantów. Zgłaszane indywidualnie postulaty nie wnoszą wiele, brakuje im odpowiedniego potencjału do wprowadzania zmian.

W Policji, niczym w firmie, każdy szef ma swojego szefa, który rozlicza za wykonane bądź niezrealizowane zadania. Ta zależność rodzi presję, by wypaść jak najlepiej, co oddziałuje również na funkcjonariuszy niższych stopniem⁷⁷, pozornie niezwiązanych z politycznymi koneksjami. Wyraźnie widać to w dążeniu do uzyskania jak najlepszych wyników wykrywalności czy spektakularnych akcji, którymi można pochwalić się w mediach, zgodnie ze stwierdzeniem, że służby sprzedają dwa towary: bezpieczeństwo i poczucie bezpieczeństwa.

Powoływanie, odwoływanie, mianowanie i awansowanie na stanowiska zależy – w mniejszym lub większym stopniu – od politycznych mocodawców, nierzadko uwikłanych w konflikty, zależności czy sieci powiązań. To forma kontroli i selekcji kadr, która udowadnia tezę o trudnościach w praktycznym stosowaniu apolityczności służb. Jak wskazali Andrzej Misiuk oraz Kazimierz Rajchel, administracja państwowa wykonuje funkcje polityczne, co wiąże się z tym, że: „Apolityczność ta jest możliwa do osiągnięcia tylko do pewnego poziomu. Wyższe stanowiska kierownicze w administracji niemal z reguły pozostają w określonych układach politycznych”⁷⁸. Oznacza to tak zwane czekanie na wybory, od których zależą prowadzenie bądź zmiana wybranych działań Policji, także w wymiarze kadrowo-finansowym. W przestrzeni polityczno-medialnej pomimo poruszania zagadnienia polityki kadrowej brakuje woli

⁷⁶ B. Sprengel, *Służby mundurowe ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Zarys problematyki*, Toruń 2008, s. 97.

⁷⁷ P. Pytlakowski, *Policyjna fala*, „Polityka”, 16 stycznia 2010, 3 (2739), s. 22.

⁷⁸ A. Misiuk, K. Rajchel (red.), *Podstawy organizacji...*, dz. cyt., s. 226.

do podjęcia konkretnych działań w celu unormowania i ukrócenia potencjalnych nieprawidłowości.

Jeśli chodzi o kwalifikacje do zarządzania resortem spraw wewnętrznych posiadane przez ministrów z badanego okresu, za istotne pod kątem oceny w tym zakresie uznano wcześniejsze doświadczenie w służbach oraz sektorze spraw wewnętrznych. Należy wskazać, że w badanym okresie tylko jedna osoba (z pięciu) była wcześniej związana z organami bezpieczeństwa państwa. Chodzi o Bartłomieja Sienkiewicza, który przez 12 lat był funkcjonariuszem Urzędu Ochrony Państwa⁷⁹. Natomiast pozostali ministrowie pełnili funkcje raczej o charakterze politycznym, niezwiązane z szeroko pojętym bezpieczeństwem: Grzegorz Schetyna to współzałożyciel Platformy Obywatelskiej, poseł⁸⁰; Jerzy Miller pełnił funkcję między innymi wiceministra finansów, wojewody małopolskiego, doradcy prezydenta Gruzji, był związany z Narodowym Bankiem Polskim i Narodowym Funduszem Zdrowia⁸¹; Jacek Cichocki był dyrektorem Ośrodka Studiów Wschodnich oraz sekretarzem stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁸², a Teresa Piotrowska to katechetka i posłanka⁸³. Spełnia to założenia cywilnego nadzoru nad służbami, niedopuszczającego do powstawania niewłaściwych zależności. Ponadto w Polsce minister jest rolą polityczną. Wydaje się jednak, że nadzór nad służbami mundurowymi, który wchodzi w zakres obowiązków ministra tego resortu, wymaga posiadania specjalnych umiejętności, wiedzy, zaangażowania (a przynajmniej znalezienia kompetentnych i zaufanych współpracowników). W mojej ocenie ministrom mianowanym przez Donalda Tuska oraz Ewę Kopacz tematyka służb, zwłaszcza Policji, była obca, nie wyrażali oni zainteresowania większego, niż było to wymagane potrzebą chwili, zabrakło im także pomysłów na odpowiednie reformy. Ich wybór można traktować głównie w kontekście decyzji politycznych, niekoniecznie merytorycznych.

Podobnie wyglądało to w przypadku wiceministrów. Adam Rapacki, odpowiedzialny za Policję, to były funkcjonariusz tej służby. Michał Deskur to

⁷⁹ J. Żakowski, B. Sienkiewicz, *Nie rozbierać się na mrozie*, „Polityka”, 10–16 kwietnia 2013, 15 (2903), s. 14–15.

⁸⁰ Grzegorz Schetyna – O mnie, <http://www.schetyna.pl/o-mnie>, dostęp: 25.03.2021 r.

⁸¹ Jerzy Miller – nowy szef MSW, <https://web.archive.org/web/20160308115318/http://polska.newsweek.pl/jerzy-miller---nowy-szef-mswia,47205,1,1.html>, dostęp: 25.03.2021 r.

⁸² Jacek Cichocki, <https://klubjagiellonski.pl/profil/cichocki-jacek/>, dostęp: 25.03.2021 r.

⁸³ Teresa Piotrowska nowym ministrem spraw wewnętrznych, <https://isp.policja.pl/isp/aktualnosci/6094,Teresa-Piotrowska-nowym-ministrem-spraw-wewnetrznych.html>, dostęp: 25.03.2021 r.

przedsiębiorca, podsekretarz stanu Marcin Jabłoński był wcześniej marszałkiem województwa lubuskiego oraz wojewodą lubuskim, a Grzegorz Karpiński pełnił funkcję sekretarza stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki. Wypełnia to założenia cywilnego nadzoru, niedopuszczającego do dominacji jednej ze stron, a także wystąpienia niewłaściwych relacji między podmiotami. Niemniej wydaje się, że zarządzanie tak rozbudowaną organizacją, jaką jest Policja, wymaga czegoś więcej niż teoretycznego wyobrażenia o służbach, mogącego powodować wzajemne niezrozumienie. To policjanci, a nie politycy odgrywają rolę ekspertów w swojej dziedzinie, jaką jest sfera bezpieczeństwa i porządku publicznego. Partyjni działacze mogą mieć inne cele, na przykład wizerunkowe, niż praktycy.

Dążąc do uzyskania jak największych wpływów politycy mogą sięgać po metody, którymi posługują się służby, niekiedy mające znamiona czynów zabronionych. Należą do nich: zlecenie podsłuchów, nagrań, gromadzenia informacji; sugerowanie sposobu prowadzenia lub zakończenia danej sprawy; wskazywanie materiałów i wątków do przesłедzenia. Z tego względu kontrola ze strony innych podmiotów jest tak istotna – podobnie jak apolityczność szefów formacji – by w jak największym stopniu unikać takich sytuacji. Niebagatelne znaczenie ma postawa, niezależność komendantów, to, jaki przykład dają swoim podwładnym oraz czy reagują na nieprawidłowości.

Czy wyrażenie zgody na zajęcie stanowiska zaproponowanego przez polityka określonej frakcji oznacza automatyczne przypisanie do tej partii? Przywołując dla porównania sytuację ministrów nienależących do żadnego politycznego ugrupowania, można wskazać na inne motywacje szefów Policji, zwłaszcza na możliwość realnego wpływu na rzeczywistość. Bezwzględne zdominowanie komendantów przez politycznych mocodawców, nawet kosztem służby jako ogółu, traktowane jest jako przejaw konformizmu, chęci wspięcia się na wyższe szczeble kariery, skrócenie ścieżki awansu. W opiniach dotyczących niektórych osób i ich przydatności do służby w Policji używa się określenia BMW – bierny, mierny, ale wierny. W późniejszym czasie lub po zmianie władzy pozostawanie w określonych relacjach z działaczami sceny politycznej z reguły działa na niekorzyść ze względu na „partyjną stygmatyzację”. Podsumowując, służby powinny mieć charakter ponadpartyjny, ale nie apolityczny w znaczeniu odsunięcia od wpływu na bieżącą politykę i wydarzenia związane z bezpieczeństwem.

Rozdział 5

APOLITYCZNOŚĆ POLICJI W KONTEKŚCIE REAKCJI POLITYKÓW I POLICJANTÓW NA WYBRANE WYDARZENIE – OBCHODY NARODOWEGO ŚWIĘTA NIEPODLEGŁOŚCI W LATACH 2011–2015 (STUDIUM PRZYPADKU)

Celem wskazanego w tytule rozdziału studium przypadku jest wykazanie, że czynności podejmowane przez Policję w trakcie wybranych wydarzeń mogą stanowić element gry politycznej między przedstawicielami partii. Postępowanie służb ocenia się między innymi przez pryzmat podmiotu lub grup, wobec których następuje interwencja. Niekiedy wiąże się to z zarzutami o brak apolityczności formacji związanych z bezpieczeństwem, działanie na polityczny rozkaz, stosowanie prowokacji, brutalne (lub przeciwnie – łagodne) traktowanie uczestników. Wyraża się przy tym przekonanie, że skoro Policja jest nadzorowana przez politycznego ministra, to może on ją wykorzystywać do własnych celów, także przeciwko osobom nieprzychylnym rządowi („policja polityczna”). Pytanie szczegółowe do tej części publikacji brzmi: Jak w przedstawianiu i ocenie działań Policji wykorzystywana była kwestia apolityczności lub jej braku?

Niniejszy rozdział przyjął strukturę problemową, a nie chronologiczną. W jego ramach skupiono się głównie na omówieniu zależności w kontekście obchodów Narodowego Święta Niepodległości. Dotyczyły one reakcji polityków opozycji oraz organizatorów Marszu Niepodległości, reakcji polityków opcji rządzącej, reakcji przedstawicieli Policji¹ oraz opinii innych organów.

¹ Komendanci stołeczni pełniący tę funkcję w trakcie badanego okresu: Adam Mularz (2011), Mirosław Schossler (2012), Dariusz Działo (2013), Michał Domaradzki (2014, 2015).

W tym celu przeanalizowano wypowiedzi osób komentujących policyjne akcje w latach 2011–2015, ponieważ w tym okresie odnotowano zarówno największe zniszczenia mienia w stolicy, jak i wielu rannych. Zdecydowano się na przeprowadzenie *case study* właśnie tego wydarzenia, ponieważ obchody Narodowego Święta Niepodległości do tej pory stanowią wyzwanie nie tylko dla organów państwa i służb, ale także dla opozycji politycznej, mediów oraz organizacji pozarządowych². Poza artykułami prasowymi oraz opracowaniami policjantów i innych badaczy zajmujących się przeprowadzaniem operacji policyjnych podczas zgromadzeń³ opisywane w dalszej części zdarzenia nie były obiektem szerszych interpretacji, zwłaszcza pod kątem relacji Policji z innymi podmiotami.

5.1. Przyczyny rozruchów podczas świętowania obchodów Narodowego Święta Niepodległości oraz czynniki wpływające na policyjne reakcje

Świętowanie obchodów odzyskania niepodległości przez Polskę stało się synonimem ulicznych starć między demonstrantami a Policją. „Przestało ono jednoczyć Polaków i stało się manifestacją konfliktów i różnic. Odzwierciedleniem tego jest mnogość pochodów organizowanych przez różne organizacje i pod różnymi hasłami”⁴. Krzysztof Grabowski⁵ traktuje ten fakt jako próbę przywłaszczenia patriotyzmu, będącą jednym z przejawów agresji w życiu politycznym. Manifestacje, obchody świąt, ważnych dat w historii państwa przyczyniają się do wzrostu agresji wobec osób artykułujących inny światopogląd. W sposobie obchodzenia świąt narodowych ujawnia się narodowa kultura polityczna, a w jej ramach na nowo dochodzą do głosu różne wersje i kierunki państwowości.

² Jako przykład można podać obchody z 2020 roku, kiedy to doszło do starć uczestników z policjantami, wybuchu pożaru w jednym z mieszkań oraz niszczenia mienia w centrum Warszawy.

³ Por. J. Struniawski, *Dowodzenie w trakcie operacji policyjnych w zakresie imprez masowych i zgromadzeń publicznych*, Szczytno 2014.

⁴ A. Adamczyk, E. Lesiewicz, W. Mazurczak, P. Stachowiak, *Obchody Święta Niepodległości w polskiej kulturze politycznej i kulturze pamięci*, [w:] A. Stelmach, M. Lorenc, M. Łukaszewski, *Kultura polityczna. W poszukiwaniu nowego paradygmatu*, t. 1, Poznań 2018, s. 11.

⁵ K.A. Grabowski, *Polityka historyczna versus bezpieczeństwo państwa*, [w:] Z. Polcikiewicz, P. Siemiątkowski, P. Tomaszewski (red.), *Współczesne wyzwania polityki bezpieczeństwa państwa*, Toruń 2019, s. 56–57.

W kontekście zagadnienia apolityczności Policji wydarzenia związane z obchodami święta 11 listopada wymagają odpowiedniej analizy. Przede wszystkim wyraźnie było widać, że działania tej służby stanowią element gry politycznej między opozycją a koalicją rządzącą zarówno w przypadku sukcesów, jak i porażek. Adam Rapacki, przywołując wydarzenia w Magdalence, stwierdził, że politycy korzystają z takich okazji, „żeby mówić o nieudolnych dowódcach, żądać dymisji komendantów albo ministrów, żeby dokładać rządzącym. A z kolei rządzący, żeby nie zarzucano im tolerowania nieprawidłowości, szukają kozłów ofiarnych”⁶. Podobną zależność można było zaobserwować w przypadku rozliczeń po zdarzeniach z 11 listopada. Z jednej strony oceniano reakcję tudzież brak działań Policji w tym dniu, z drugiej stanowiło to pretekst do krytyki całej formacji, a co za tym idzie, również nadzorujących ją członków rządu. Za nieudane, w ocenie opozycji, interwencje domagano się pociągnięcia do odpowiedzialności politycznej, a nawet karnej. Porównywano sposób zarządzania Policją przez poprzednich przedstawicieli władzy i – co oczywiste – bilans był zdecydowanie korzystniejszy dla nich. Policję oskarżano wręcz o prowokowanie zamieszek, co dziennikarz Cezary Gmyz⁷ tłumaczył jako próbę skompromitowania środowiska organizatorów Marszu Niepodległości przed zbliżającymi się wyborami do samorządów. Miałoby to wskazywać na polityczne tło policyjnych zachowań i wyjaśniać, dlaczego w ogóle doszło do zamieszek i zniszczeń Warszawy. Wybuch agresji niewątpliwie miał związek z nastrojami politycznymi i społecznymi po katastrofie smoleńskiej. Zwracano wtedy uwagę na jeszcze większą brutalizację języka w mediach, manipulowanie faktami oraz wzrost nacjonalistycznych i profaszystowskich tendencji w dyskursie publicznym. Prof. Zdzisław Krasnodębski (związany z Prawem i Sprawiedliwością) tłumaczył zajścia w stolicy polaryzacją polskiego społeczeństwa oraz brakiem reakcji władz państwowych wobec tego procesu. Jego zdaniem zabrakło społecznej wrażliwości polityków oraz uwzględniania zdania osób, które do tej pory były ignorowane⁸. Także niezadowolenie części wyborców z powodu ponownej wygranej Platformy Obywa-

⁶ A. Rapacki, E. Sitek-Wasiak, *Niepokorny*, Warszawa 2015, s. 259.

⁷ *Język nienawiści czy prowokacja policji – co wywołało zajścia w Święto Niepodległości*, <https://www.polskieradio.pl/7/1691/Artykul/1284505,Jezyk-nienawisci-czy-prowokacja-policji-i-co-wywolalo-zajscia-w-Swieto-Niepodleglosci>, dostęp: 17.03.2019 r.

⁸ Krasnodębski: *Pamiętajmy, że wolność zgromadzeń to wartość*, <https://fakty.interia.pl/raporty/raport-zamieszki-w-warszawie/komentarze/news-krasnodebski-pamietajmy-ze-wolnosc-zgromadzen-to-wartosc,nId,908262>, dostęp: 17.03.2019 r.

telskiej, wyboru Bronisława Komorowskiego na prezydenta oraz niewyjaśnienia przyczyn katastrofy smoleńskiej, okazywane zwłaszcza przez przedstawicieli Prawa i Sprawiedliwości, wzmagало podział „my kontra oni”.

Dla części odbiorców obrazy, które obserwowali w 2011 roku, były szokujące, nie spodziewano się takiego wybuchu agresji przy okazji świętowania, jak mogłoby się wydawać, radosnej okazji. Wśród przyczyn gwałtownych zachowań generał Roman Polko wskazywał między innymi głośne promowanie prezydenckiego pochodu, co jego zdaniem budziło sprzeciw Polaków o innych poglądach⁹. Wojskowy stwierdzał również, że Policja nie podjęła działań prewencyjnych, a jedynie reagowała na zaistniałe ogniska zapalne. Innym czynnikiem, według Henryka Domańskiego, był brak poczucia siły narodowej, obecny także wśród młodszych obywateli¹⁰. Zdaniem Daniela Gładysza, autora publikacji poświęconej działalności Policji w trakcie zabezpieczania Marszu, w 2011 roku dodatkowym czynnikiem zapalnym było usunięcie orła z piłkarskich koszulek¹¹, co część kibiców odebrała negatywnie. W późniejszych latach mimo zapowiedzi poszczególnych ministrów i komendantów Policji, że sytuacja jest pod kontrolą, nie do końca można było mówić o sukcesach¹² ani na gruncie wizerunkowym, ani materialnym.

Sytuacja w 2015 roku uległa pewnej poprawie, na co wpływ mogły mieć zmiany w parlamencie i na stanowisku głowy państwa – władzę przejęło Prawo i Sprawiedliwość, Ruch Narodowy, nierozzerwalnie związany z Marszami Niepodległości, uzyskał część miejsc w Sejmie, a Andrzej Duda wygrał wybory prezydenckie¹³. W sporze między byłym premierem Donaldem Tuskiem a przedstawicielami środowisk kibicowskich PiS stawało po ich stronie, co mogło skutkować późniejszym wyciszeniem sytuacji. Na całym świecie zaczęły dochodzić do głosu ugrupowania nacjonalistyczne, do których można zaliczyć organizatorów Marszu Niepodległości, zdobywających coraz większą popular-

⁹ *Starcia w Warszawie. Marsz Niepodległości zatrzymany przez policję. Gaz dusi uczestników*, <https://wpolityce.pl/polityka/144324-starcia-w-warszawie-marsz-niepodleglosci-zatrzymany-przez-policje-gaz-dusi-uczestnikow>, dostęp: 5.05.2019 r.

¹⁰ *Socjolog: jesteśmy słabi, mamy chyba kompleksy narodowe*, <https://www.wprost.pl/424604/socjolog-jestesmy-slabi-mamy-chyba-kompleksy-narodowe.html>, dostęp: 22.04.2020 r.

¹¹ D. Gładysz, *Działalność policji podczas Marszów Niepodległości w latach 2010–2014*, Kielce 2015, s. 13, <https://books.google.pl/booksid=YiLDCgAAQBAJ&pg=PA17&dq=policja+11+listo+pada&hl=pl&sa=X&ved=0ahUKewjxyuL5sLHiAhVnhosKHQXUCQ8Q6AEIKTAA#v=onepage&q&f=false>, dostęp: 11.05.2020 r.

¹² Liczba rannych policjantów: 2011 rok – 43, 2012 rok – 22, 2013 rok – 12, 2014 – 51.

¹³ Warto nadmienić, że rzecznik Obozu Radykalno-Narodowego Marian Kowalski również startował w wyborach prezydenckich w 2015 roku.

ność, liczbę uczestników, sympatyków oraz międzynarodową rozpoznawalność. Jak wskazała Weronika Bartoszewicz, nacjonalistyczne poglądy przestały kojarzyć się z osobami należącymi do grup wykluczonych, a niektóre znane osoby wyrażały je otwarcie (na przykład Rafał Ziemkiewicz)¹⁴. Można uznać, że Marsz był wyrazem tych przemian społecznych, a problem wzrostu nastrojów nacjonalistycznych i ksenofobicznych został przez polityków koalicji rządzącej oraz część ekspertów zignorowany albo potraktowany jako nieszkodliwy.

Ocena działań Policji w trakcie zamieszek, do których dochodziło nie tylko przy okazji obchodów Święta Niepodległości, wydaje się trudna do przeprowadzenia. Dokonuje się jej z perspektywy czasu, znając ostateczny wynik, a przede wszystkim nie będąc na miejscu ani nie mając wykształcenia i doświadczenia w zakresie taktyki policyjnej¹⁵. Na ocenę nakłada się wiele czynników, takich jak: odpowiednie dowodzenie akcją, przepływ informacji między funkcjonariuszami, doświadczenie policjantów, działanie w sytuacji silnych emocji, zachowanie i psychologia tłumu¹⁶, reakcje organizatorów, obecność osób postronnych, stosunek uczestników do Policji, panika, irracjonalne reakcje, odpowiednie przepisy prawne, wykorzystanie środków masowego przekazu, nagrywanie sytuacji, presja polityczno-medialna, naciski położonych na odpowiednie rozwiązanie. Istotne jest również uwzględnienie zagadnień z taktyki policyjnej, takich jak: prowencja¹⁷,

¹⁴ W. Bartoszewicz, *Nacjonalizm na przykładzie Młodzieży Wszechpolskiej*, „Biuletyn Kryminologiczny” 2019, 26, s. 164.

¹⁵ Komentarz funkcjonariusza Służby Więziennej do oceny działań po fakcie: „Specyfika służby polega jednak na tym, że zawsze podczas kontroli po tego typu zdarzeniach jest wyciąganie dokumentacji i zaczynają się wytyki. «A to mógł pan zrobić inaczej, to też, a tu widzę wiele potencjalnych błędów». (...) Po jednym z podobnych zdarzeń został wezwany do gabinetu dyrektora. Czekali już tam dyrektor, kierownik ochrony, jego zastępca i specjalista od ochrony z OISW. No i się zaczęło: wszystko źle, błąd na błędzie, połamane procedury. Grzesiek słuchał tej tyrady, ale w końcu nie wytrzymał. «Siedzicie tutaj już trzy godziny. Pijecie kawę, jecie ciastka. Nikt wam nie przeszkadza. To chyba normalne, że w czwórkę wypracujecie w tych warunkach lepszą decyzję od mojej. Różnica między trzema godzinami a trzema minutami jest chyba jednak oczywista. Jeśli uważacie, że należy mnie ukarać, to startujcie. Ale ja się będę bronił» – wypalił i poszedł”. P. Kapusta, *Gad. Spowiedź klawisza*, Warszawa 2019, s. 256–257.

¹⁶ Zob. K. Sitkowska, *Psychologiczne aspekty zarządzania tłumem*, „Kwartalnik Policyjny” 2016, 4.

¹⁷ Prowencja – ścisła współpraca z organizatorami, zwrócenie uwagi na umiejętności niezbędne do zmierzenia się z potencjalnym konfliktem, szybko i adekwatną reakcję, zminimalizowanie zagrożeń. Komendant stołeczny Policji Michał Domaradzki wyjaśniał, że dochodzi do spotkań i rozmów z koordynatorami, w trakcie których omawia się prawa i obowiązki uczestników oraz wysłuchuje ich oczekiwania. Na miejscu służby pilotują środki transportu, wyznaczają miejsca parkingowe. *Policja przygotowuje się do obchodów 11 listopada*, <http://www.zw.com.pl/artukul/666827.html>, dostęp: 22.04.2020 r.

zarządzanie tłumem¹⁸, zarządzanie poprzez negocjacje oraz związana z EURO 2012 koncepcja „3 razy T” (troska, tolerancja, tłumienie). Każdy przypadek jest poprzedzony analizą sytuacji, a odpowiednią taktykę rozpatruje się, biorąc pod uwagę takie czynniki, jak: kategorię zagrożeń, liczbę zgromadzeń, uczestników, obecność służb porządkowych organizatora, a także: zabezpieczenie dróg dojścia i rozejścia się uczestników, miejsca zbiórki oraz trasę przemarszu¹⁹. Poseł Marek Biernacki (Platforma Obywatelska), przewodniczący sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, akcentował specyfikę działania służb w tłumie: „Gdy rozpocznie się już przepychanka czy bardzo ostra reakcja policji, to zaczyna działać adrenalina. Policjanci to też są przecieź ludzie, oni też działają w emocjach. Oczywiście nie mogą łamać prawa, muszą działać zgodnie z prawem”²⁰. Konstruktywna krytyka jest niezbędna do rozwoju organizacji, może działać mobilizująco i prowokować potrzebne zmiany, jednak w przypadku części komentarzy widać nacisk kładziony na emocjonalny przekaz i nieskomplikowane, czarno-białe oceny. Takie osądy często zależą od stosunku komentującego do Policji. Podczas debat w środkach masowego przekazu powielano stereotypy policji-milicji, która bije ludzi, jest agresywna, a zarazem bierna wobec wybranych grup, rozpędza manifestacje, do których organizacji obywatele mają konstytucyjne prawo. Nie ma gwarancji, że ostrzejsze/łagodniejsze potraktowanie demonstrantów, jak sugerowali niektórzy politycy i publicyści, wpłynęłoby na poprawienie jakości interwencji.

5.2. Reakcje prezydenta oraz przedstawicieli koalicji rządzącej

W kontekście medialnych i głośnych wydarzeń można zaobserwować pewną tendencję do natychmiastowych reakcji polityków dotyczących zmian w prawie. Tak również było w przypadku powtarzających się zamieszek z okazji 11

¹⁸ Zarządzanie tłumem, stosowane w miejsce eliminacji tłumy oraz kontroli tłumy polega na partnerstwie, rozwiązywaniu problemów, odpowiedzialności, upoważnieniu, strategii integracji, co wyraża się w działaniach policji zorientowanych na społeczność. Za: *Zarządzanie tłumem. Nowa filozofia zabezpieczenia manifestacji*, <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/92969,Zarzadzanie-tlumem-nowa-filozofia-zabezpieczenia-manifestacji.html>, dostęp: 8.05.2020 r.

¹⁹ M. Bieniak, *Zabezpieczenie demonstracji oraz obchodów narodowego Święta Niepodległości przez KSP*, „Kwartalnik Policyjny” 2016, 4, s. 69.

²⁰ *Brutalne zachowanie policji 11 listopada. W akcji jest adrenalina*, <https://polskatimes.pl/brutalne-zachowanie-policji-11-listopada-w-akcji-jest-adrenalina-video/ar/472042>, dostęp: 5.05.2019 r.

listopada. Prezydent Bronisław Komorowski w 2011 roku skierował do Sejmu projekt umożliwiający władzom samorządowym łatwiejsze odmówienie wydania zgody na manifestację w przypadku wystąpienia zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego oraz wprowadzenie lub zwiększenie kar za zasłanianie twarzy i posiadanie niebezpiecznych narzędzi oraz środków pirotechnicznych²¹. Z jednej strony inicjatywa miała nie ingerować w istotę wolności zgromadzeń, czego obawiały się środowiska opozycyjne, zaś z drugiej tworzyć narzędzia uniemożliwiające posługiwanie się formą zgromadzeń publicznych do propagowania postaw chuligańskich, godzących w życie i zdrowie obywateli oraz ich mienie²². Krzysztof Łaskiewicz, sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta, tłumaczył konieczność wprowadzenia nowelizacji zmianami, które nastąpiły w społeczeństwie i ujawniły się szczególnie w dniu obchodów narodowego święta. Można zatem retorycznie zapytać, czy reakcja na te przemiany nie powinna była nastąpić szybciej, właśnie w celu uniknięcia ich wystąpienia.

Tworzenie przepisów prawnych po fakcie, bez gruntownej analizy, dotyczących wydarzeń incydentalnych²³ oraz pod presją społeczną wydaje się działaniem skierowanym „pod publikę”, czy dokładniej „pod wyborców”. Takie działania mają pokazywać, że wszelkie naruszenia norm prawnych będą piętnowane, nawet jeśli państwo nie dysponuje jeszcze odpowiednimi instrumentami, tak jak argumentował to w mediach Bronisław Komorowski: „Staram się robić swoje. Walczę o to, aby święta narodowe – a szczególnie święto 11 listopada – w stopniu maksymalnie możliwym uchronić przed zniszczeniem, popuciem, wykorzystaniem w różnych niekoniecznie szlachetnych celach polityczno-partyjnych”²⁴. Chuligani niszczący stolicę i walczący z Policją urastają w tym zestawieniu do problemów trawiących całe społeczeństwo, na co politycy ze wszystkich opcji przedstawiają gotowe i szybkie rozwiązania. Publicysta Tomasz Pietryga zauważał, że te inicjatywy przebiegają według określonego schematu: zmiana dotychczasowych przepisów, wprowadzenie bardziej su-

²¹ *Kary za zasłanianie twarzy. Prezydent złoży jutro projekt*, <https://fakty.interia.pl/polska/news-kary-za-zaslanianie-twarzy-prezydent-zlozy-jutro-projekt,nId,908781>, dostęp: 18.03.2019 r.

²² *Prezydencka inicjatywa skierowana do Sejmu*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/3518,Prezydencka-inicjatywa-skierowana-do-Sejmu.html>, dostęp: 7.04.2019 r.

²³ B. Wilk, *Czy zakazać uczestnikom zgromadzeń zasłaniania twarzy? Analiza prezydenckich projektów zmiany Prawa o zgromadzeniach*, „Ogrody Nauk i Sztuki” 2015, 5, s. 64.

²⁴ *Prezydent RP: „Przyspieszyć prace nad projektem o zakazie zasłaniania twarzy”*, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6106,Prezydent-RP-quotPrzyspieszyc-prace-nad-projektem-o-zakazie-zaslaniania-twarzyqu.html>, dostęp: 8.06.2020 r.

rowych kar oraz zasądzenie ich jak najszybciej²⁵. Stanisław Koziej, analizujący dla prezydenta zagadnienie zgromadzeń, dodawał inne istotne elementy – poza przekształceniami prawnymi – wpływające na jakość interwencji: podnoszenie jakości służb, instytucji, korzystanie ze szkoleń, posiadanie należytego wyposażenia, właściwy dobór zasobów ludzkich, finansowanie służb (tak by przyciągały najlepszych i były konkurencyjne na tle innych branż)²⁶. W reakcji na niektóre wydarzenia politycy oraz część społeczeństwa domagają się zmiany dotychczasowego prawa zamiast jego skutecznego stosowania.

Polska, specyficzna kultura prawna wiąże się nierozłącznie z pojęciem populizmu penalnego²⁷ (czy też populistycznej punitowności), czyli ze sposobem formułowania przepisów z zakresu prawa karnego pod wpływem określonych wydarzeń, najczęściej głośniejszych i bulwersujących opinię społeczną. Głównymi punktami populizmu penalnego są propozycje zaostrzania sankcji, emocjonalność oraz jednoznacznie negatywna ocena sprawców czy też wydarzeń. Za pomocą chwytliwych haseł politycy dążą do wykreowania określonej rzeczywistości, w której jako jedyni dbają o zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, domagając się surowych i wysokich kar, zwłaszcza pozbawienia wolności, „(...) część polityków tym właśnie się żywi, że na strachu buduje swoje kariery”²⁸. Wygłaszane postulaty często mają po prostu wywołać określony efekt, bez rozważań na temat zasadności danych projektów oraz bez uwzględnienia wiedzy kryminologicznej. Skuteczną receptą na każdy rodzaj przestępczości w takim układzie staje się pobyt w więzieniu czy nawet sama groźba takiego rozwiązania. Dużą rolę w populizmie penalnym odgrywają media.

Oś politycznego konfliktu na tle obchodów Święta Niepodległości przebiegała głównie na linii Prawo i Sprawiedliwość/organizatorzy–Platforma Obywatelska. Adam Szejnfeld w 2012 roku oskarżał oponentów o chęć doprowadzenia do stanu chaosu, anarchii, naruszenia zaufania do państwowych orga-

²⁵ T. Pietryga, *Prawo o zgromadzeniach po Marszu Niepodległości*, <https://www.rp.pl/artykul/754949-Prawo-o-zgromadzeniach-po-Marszu-Niepodleglosci.html>, dostęp: 7.04.2019 r.

²⁶ Minister S. Koziej o pracach nad rekomendacjami dla prezydenta ws. zmian prawa, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/3504,Minister-S-Koziej-o-pracach-nad-rekomendacjami-dla-prezydenta-ws-zmian-prawa.html>, dostęp: 7.04.2019 r.

²⁷ Zob.: J. Rybicka, *Populizm penalny w dyskursie politycznym*, [w:] J. Czapska, M. Szafrąńska, D. Wójcik, *Penalny populizm. Perspektywa polityczna i społeczna*, Kraków 2016.

²⁸ Z. Mikołajko, *Polacy zawsze byli podzieleni*, [w:] D. Kowalska [oraz] G. Schetyńska, A. Biełan, J. Czapiński, M. Kamiński, M. Gdula, L. Miller, Z. Mikołajko, W. Paruch, P. Kowal, M. Król, B. Nowacka, J. Brudziński, R. Bugaj, Z. Romaszewska, B. Piwnik, M. Warchoł, M. Chmaj, J. Staniszkis, S. Żelichowski, K. Lubnauer, P. Kukiz, P. Krupa, *Czas dobrej zmiany: jak rodzi się rewolucja*, Warszawa 2018, s. 186.

nów²⁹. W swoich komentarzach dotyczących zamieszek przy okazji świętowania 11 listopada strona rządowa odpierała zarzuty opozycji i broniła policjantów, pozytywnie oceniając ich postępowanie. Powoływano się na działalność policji w innych państwach. Utrzymywano, że w Polsce: „Owszem, zdarzają się incydenty, ale bez przesady. Policja ma prawo przywracać porządek przy pomocy radykalnych środków. A jeśli ktoś uważa, że nasza policja jest zbyt brutalna – zapraszam na ulicę Paryża czy Berlina”³⁰, jak sugerował minister Sienkiewicz w 2013 roku, w innym wywiadzie dodając: „Mamy do czynienia ze zdeterminowanymi chuliganami, którzy są gotowi zepsuć każde święto. To nie tylko problem Warszawy, także Rzymu, Paryża, Berlina, Sztokholmu. Cierpimy na tę samą chorobę państw demokratycznych”³¹. W 2011 roku Jerzy Miller bronił funkcjonariuszy, twierdząc, że odpowiadali oni na miarę wyzwania stawianego przez chuliganów³², starając się jak najbardziej zminimalizować zagrożenie³³. Także ówczesny szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego Stanisław Koziej określił te zamieszki mianem „społecznych klęsk żywiołowych, z którymi muszą sobie radzić służby rządowe i samorządy”³⁴, i uznał, że to nie tylko polska przypadłość.

Członkowie rządu przyjęli postawę obronną w stosunku do służb, odpierając krytyczne komentarze opozycji oraz innych środowisk, co można było zauważyć w wypowiedziach polityków Platformy Obywatelskiej oraz takich posunięciach jak odwiedziny rannych policjantów w szpitalu³⁵, mające dodat-

²⁹ *PO o wydarzeniach 11 listopada: PiS jak Młodzież Wszechpolska*, <https://fakty.interia.pl/polska/news-po-o-wydarzeniach-11-listopada-pis-jak-mlodziez-wszechpolska,nId,925624>, dostęp: 22.04.2020 r.

³⁰ *MSW przed 11 listopada: Naruszasz prawo, licz się z konsekwencjami*, <https://fakty.interia.pl/news-msw-przed-11-listopada-naruszasz-prawo-licz-sie-z-konsekwenc,nId,1050996>, dostęp: 22.04.2020 r.

³¹ *Bartłomiej Sienkiewicz o 11 listopada – „Policja z wieloma incydentami w trakcie marszu sobie radziła, dusząc je w zarodku”*, <http://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/11571,Bartlomiej-Sienkiewicz-o-11-listopada-Policja-z-wieloma-incydentami-w-trakcie-marszu.html>, dostęp: 5.05.2020 r.

³² *Miller o zamieszkach: policja działała bez zarzutu*, <https://www.google.pl/search?q=miller+o+zamieszkach+policja+dzialala+bez+zarzutu&oq=miller+o+zamieszkach+policja+dzialala+bez+zarzutu&aqs=chrome..69i57j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>, dostęp: 17.03.2019 r.

³³ *Miller: policja działała dobrze*, <https://www.wprost.pl/kraj/269658/miller-policja-dzialala-dobrze.html>, dostęp: 17.03.2019 r.

³⁴ *Minister S. Koziej...*, dz. cyt.

³⁵ *Szefowa MSW: jestem zadowolona z tego, jak policja zabezpieczyła Święto Niepodległości*, <https://tvn24.pl/polska/szefowa-msw-jestem-zadowolona-z-tego-jak-policja-zabezpieczyla-swieto-niepodleglosci-ra487518-3417542>, dostęp: 22.04.2020 r.

kowo wydzźwięk wizerunkowy. Protekcja odbywała się głównie poprzez prze rzucanie odpowiedzialności na uczestników Marszu Niepodległości, podkre ślanie „gorszej” sytuacji w innych państwach (bez podawania konkretnych przykładów), sugerowanie, że Policja robiła wszystko, co w jej mocy, by do eskalacji konfliktu nie dopuścić. Również strona rządowa nie unikała ostrej retoryki oraz etykietowania. W opinii Zbigniewa Nęckiego uczestnicy Marszu nie prezentowali swoim zachowaniem patriotyzmu, tylko „brutalną konfron tację prostactwa rozumiejącego świat w sposób nad wyraz agresywny i dążą cego do zmiany sytuacji społecznej”³⁶. W podobnym tonie wypowiadał się na Twitterze Radosław Sikorski: „Nacjonalistyczna bandyterka naruszająca nie- tykalność ambasad przynosi nam wstyd przed światem. To przestępstwo i ob- ciach a nie patriotyzm”³⁷. Odpowiedzialność za zniszczenia zrzucano głównie na uczestników Marszu Niepodległości („barbarzyństwo”, „zdziczenie oby- czajów”, „bandytyzm”), na źle skonstruowane prawo (jak czyniła to prezydent Warszawy Hanna Gronkiewicz-Waltz). Taka postawa i stosowany język nie służyły łagodzeniu konfliktu, wręcz przeciwnie, dodatkowo go podsycaly.

5.3. Reakcje polityków opozycji oraz organizatorów Marszu Niepodległości

Za zamieszki w trakcie obchodów Święta Niepodległości opozycja oskarża- ła przede wszystkim rząd i Policję. Skala tej krytyki często obejmowała dwa przeciwne bieguny: służby odpowiadały zbyt agresywnie – służby były bierne, obecność Policji nie wpływała na uspokojenie nastrojów wśród demonst ran- tów – policjanci nie reagowali w razie potrzeby, policjanci reagowali opieszale – policjanci niepotrzebnie kontrolowali uczestników. Politycy opozycji, głów- nie z Prawa i Sprawiedliwości, zarzucali, że władze nie odpowiadały z wyprze- dzeniem na możliwość wystąpienia tego rodzaju wydarzeń mimo posiadanej wiedzy i doświadczeń z lat poprzednich. Punktowali błędne, ich zdaniem, decyzje ministra, które doprowadziły do eskalacji wydarzeń. Część z nich po- sądziła Policję nawet o prowokację, która miała na celu skompromitowanie środowisk związanych z Marszem Niepodległości.

³⁶ Prof. Nęcki: *To nie był patriotyzm*, <https://fakty.interia.pl/raporty/raport-zamieszki-w-war-szawie/komentarze/news-prof-necki-to-nie-był-patriotyzm,nId,908263>, dostęp: 22.04.2020 r.

³⁷ Sikorski o demonstrantach: *obciach, a nie patriotyzm*, <https://www.wprost.pl/prime-ti-me/424610/sikorski-o-demonstrantach-obciach-a-nie-patriotyzm.html>, dostęp: 22.04.2020 r.

W 2011 roku Zbigniew Ziobro pytał, dlaczego służby nie zadziałały prewencyjnie³⁸. W dalszej części swojej wypowiedzi wskazywał na słabość państwa oraz na brak poprawy standardów bezpieczeństwa, które powinny być podnoszone ze względu na zbliżające się EURO 2012. Sugerował także stosowanie przez premiera Tuska retoryki i zabiegów mających przysporzyć popularności, lecz nieposiadających pokrycia w rzeczywistości. Mariusz Błaszczak zwracał uwagę nie tylko na niewłaściwą, w jego ocenie, decyzję prezydent Hanny Gronkiewicz-Waltz dotyczącą zgody na manifestację Kolorowej Niepodległej, ale także na brak prawidłowego rozpoznania przez służby niemieckich bojówkarzy. Z kolei późniejszy wiceminister spraw wewnętrznych Jarosław Zieliński, sugerował, że Policja nie traktowała wszystkich równoprawnie³⁹, a jej uwaga skupiona była głównie na uczestnikach Marszu Niepodległości.

Wydarzenia z 11 listopada 2011 roku oraz komentarze odnośnie do działań Policji doprowadziły wręcz do kolejnego otwartego konfliktu między Donaldem Tuskiem a prezesem Prawa i Sprawiedliwości Jarosławem Kaczyńskim. Premier, poszukując przyczyny wybuchu zamieszek, stwierdził: „(...) te najbardziej dramatyczne zdarzenia, w tym rany i kontuzje policjantów, wynikały nie z ataku niemieckich anarchistów, tylko polskich chuliganów ubranych w szaliki klubowe, wspieranych tak mocno w ostatnim czasie przez prezesa Kaczyńskiego i PiS⁴⁰. W tej wypowiedzi wykorzystano pewien mechanizm zrzucania odpowiedzialności – z jednej strony na działania „obcych sił”, w tym przypadku niemieckich, a z drugiej na politykę prowadzoną przez opozycję, reprezentowaną przez jedną konkretną osobę. Na odpowiedź nie trzeba było długo czekać – Jarosław Kaczyński zagroził wytoczeniem procesu za te słowa, potraktowane przez niego jako kłamstwa⁴¹. Wskazywał, że to władza, reprezentowana przez premiera, „stała po stronie tych, którzy w sprzeczności z prawem i konstytucją chcieli odebrać ludziom o poglądach patriotycznych prawo do manifestacji. Poza tym były prowokacje, były ataki policjantów po cywilnemu niosących

³⁸ Ziobro: Premier i rząd nie potrafili zagwarantować bezpieczeństwa Polakom, <https://fakty.interia.pl/raporty/raport-zamieszki-w-warszawie/komentarze/news-ziobro-premier-i-rzad-nie-potrafili-zagwarantowac-bezpieczen,nId,908266>, dostęp: 18.03.2019 r.

³⁹ Posłowie słuchali o działaniach policji podczas 11 listopada w Warszawie, <https://wiadomosci.wp.pl/poslowie-sluchali-o-dzialaniach-policji-podczas-11-listopada-w-warszawie-6031539550114433a>, dostęp: 5.05.2019 r.

⁴⁰ Kaczyński: Premier powiedział beczelne kłamstwo, <https://fakty.interia.pl/polska/news-kaczynski-premier-powiedzial-bezczelne-klamstwo,nId,908585>, dostęp: 7.04.2019 r.

⁴¹ Szef PiS: premier powiedział beczelne kłamstwo, <https://www.polskieradio.pl/76/3/Artykul/482587%2CSzef-PiS-premier-powiedzial-bezczelne-klamstwo>, dostęp: 7.04.2019 r.

biało-czerwone flagi, mających jakieś znaki narodowe. Chciano dać podstawę do weryfikacji tezy, że Platforma, która jest dzisiaj w istocie formacją skrajnie lewicową, jest w centrum, a inne formacje są skrajne⁴². Prezes PiS-u wyraźnie dawał do zrozumienia, że jego zdaniem służby związane z zapewnianiem bezpieczeństwa działały nie na rzecz społeczeństwa, tylko partii rządzącej, a 11 listopada funkcjonariusze sami łamali prawo.

Można zauważyć tendencje części polityków do bronienia i usprawiedliwiania osób biorących udział w Marszu Niepodległości, nawet w obliczu dokonywanych przez nich zniszczeń w Warszawie. Sugerowano, że wina nie leżała po ich stronie, ponieważ byli prowokowani przez Policję, uczestników innych zgromadzeń, „lewaków” oraz „agentów”, dążących do kompromitacji środowisk narodowych. Przemysław Wipler (Prawo i Sprawiedliwość) odnotował na Marszu osoby pod wpływem alkoholu, także te, które szukały okazji do siłowej konfrontacji zamiast do świętowania⁴³.

W 2013 roku dodatkowe kontrowersje wzbudzał międzynarodowy szczyt klimatyczny zaplanowany na 11 listopada. Opozycja argumentowała, że było to celowe działanie władz, która chciała w ten sposób spotęgować chaos na warszawskich ulicach, by służby mogły potem „tylko pałować i zamykać, jak w PRL”⁴⁴. Sugerowano, że do Polski przyjadą lewackie bojówki z całego świata, by walczyć z „polskimi patriotami”. Jedynie Mariusz Kamiński (Prawo i Sprawiedliwość) nie zgadzał się z promowaną tezą o policyjnych prowokatorach, ponieważ działania Policji powinny być, jego zdaniem, zdecydowane w przypadkach łamania prawa, oczywiście w odpowiednich granicach⁴⁵. Winą za zamieszki obarczał organizatorów Marszu, niepotrafiących zapanować nad uczestnikami.

Obok polityków Prawa i Sprawiedliwości głośnymi komentatorami zamieszek byli organizatorzy Marszu Niepodległości, skupieni wokół Ruchu Narodowego, Obozu Radykalno-Narodowego oraz Młodzieży Wszechpolskiej. Poważne zarzuty względem Policji wysuwał lider Młodzieży Wszechpolskiej Robert Winnicki. Jego zdaniem funkcjonariusze nie kontaktowali się z organizatorami

⁴² Kaczyński: Premier powiedział..., dz. cyt.

⁴³ J. Blikowska, W. Wybranowski, *Marsz policjantów w kominiarkach*, <https://www.rp.pl/artykul/951242-Marsz-policjantow-w-kominiarkach.html>, dostęp: 23.05.2019 r.

⁴⁴ Górski dla „NDz”: Władza szykuje się do rozróby, <https://fakty.interia.pl/prasa/news-gorski-dla-ndz-wladza-szykuje-sie-do-rozroby,nId,1049874>, dostęp: 22.04.2020 r.

⁴⁵ PiS dystansuje się od narodowców. Kamiński: Nie wierzę w prowokację policji na Marszu Niepodległości, <https://polskatimes.pl/pis-dystansuje-sie-od-narodowcow-kaminski-nie-wierze-w-prowokacje-policji-na-marszu-niepodleglosci/ar/697669>, dostęp: 5.05.2019 r.

Marszu, zachowywali się agresywnie, a jego dezorganizacja wynikała z działań prowokatorów⁴⁶. W 2014 roku Witold Tumanowicz, szef stowarzyszenia Marsz Niepodległości, otwarcie głosił tezę o prowokacji ze strony policyjnych agentów⁴⁷. Nie przytaczał jednak dowodów mających uprawdopodobnić tę wersję wydarzeń. Wątek prowokatora pojawił się także w wypowiedziach uczestników antyfaszystowskiej kontrmanifestacji we Wrocławiu – niezidentyfikowany osobnik rzucał race, które trafiły w narodowców i doprowadziły do dalszej eskalacji przemocy⁴⁸.

Sporną kwestią, która podzieliła organizatorów i Policję, były kominiarki noszone przez funkcjonariuszy podczas interwencji. Robert Winnicki wspominał o relacjach obecnych na miejscu posłów, którzy próbowali poznać tożsamość policjantów z zakrytymi twarzami, oraz o osobach wysiadających z radiowozów, a następnie przedostających się do tłumu⁴⁹. Po marszu w 2012 roku Winnicki zapowiedział utworzenie Straży Niepodległości, ponieważ – jak argumentował – policjanci nie chronili wszystkich obywateli⁵⁰, a także złożenie zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa przez Policję, która miała stworzyć zagrożenie dla życia i zdrowia⁵¹. Wtórował mu Artur Zawisza, zdaniem którego sam widok funkcjonariuszy w pełnym rynsztunku oraz w kominiarkach pobudzał uczestników Marszu do gwałtownych działań, dodając przy okazji, że: „ta policja nie składa się z aniołków tylko często z osób o patologicznych skłonnościach”⁵². Organizatorzy sugerowali, żeby Policja trzymała się w odpowiedniej odległości od Marszu⁵³, choć samą jej obecność uważano za zbędną i stwarza-

⁴⁶ Winnicki: *Zamieszki podczas marszu to prowokacja*, <https://fakty.interia.pl/raporty/raport-zamieszki-w-warszawie/komentarze/news-winnicki-zamieszki-podczas-marszu-to-prowokacja,nId,908238>, dostęp: 7.04.2019 r.

⁴⁷ Organizatorzy: *Agresywni uczestnicy Marszu Niepodległości to agenci policji*, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/834698,organizatorzy-agresywni-uczestnicy-marszu-niepodleglosci-to-agenci-policji.html>, dostęp: 22.04.2020 r.

⁴⁸ Wrocław: *Antyfaszyści zaatakowali narodowców. „To prowokacja!”*, <https://www.wprost.pl/zycie/269541/Wroclaw-antyfaszysci-zaatakowali-narodowcow-To-prowokacja.html>, dostęp: 5.05.2019 r.

⁴⁹ *Starcia w Warszawie...*, dz. cyt.

⁵⁰ *Powstanie Ruch Narodowy, który „ma dążyć do obalenia republiki” – zapowiedź na koniec Marszu Niepodległości*, http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103085,12835301,Powstanie_Ruch_Narodowy__ktory_ma_dazyc_do_obalenia.html, dostęp: 5.05.2019 r.

⁵¹ J. Blikowski, W. Wybranowski, *Marsz policjantów...*, dz. cyt.

⁵² Artur Zawisza: *ta policja nie składa się z aniołków*, <https://tvn24.pl/polska/artur-zawisza-ta-policja-nie-sklada-sie-z-aniolkow-ra487366-3417447>, dostęp: 22.04.2020 r.

⁵³ *Organizatorzy Marszu Niepodległości: 11 listopada nie chcemy widzieć policji*, <https://www.polskieradio24.pl/5/3/Artykul/955009,Organizatorzy-Marszu-Niepodleglosci-11-listopada-nie-chcemy-widziec-policji>, dostęp: 22.04.2020 r.

jącą zagrożenie. Na tym tle wyróżniała się wypowiedź wiceprezesa Młodzieży Wszechpolskiej Adama Małeckiego, który postulował w 2014 roku odcięcie się od osób dokonujących zajść na ulicach polskich miast: „To są idioci, debile i ćwierćmózgi, i kretyni, których nie obchodziło to, że tu przemawiał kombatant. (...) Niech zrobią swój marsz, antypolicyjny”⁵⁴.

W raporcie sporządzonym przez organizatorów Marszu w 2012 roku działania Policji opisywano jako otwarcie agresywne, aroganckie i nieprofesjonalne⁵⁵. Rok później organizatorzy pozytywnie ocenili przebieg Marszu, a w swoim oświadczeniu tylko raz odnieśli się do działań Policji, w kontekście działania Straży: „(...) uspokajając nastroje i tworząc dystans pomiędzy maszerującymi a policją, która napierała na marsz po jego formalnym rozwiązaniu”⁵⁶. W późniejszych latach nie publikowano takich raportów, w związku z czym można założyć, że obie strony pracowały nad rozwiązaniami, które wpłynęły również na zmniejszenie ponoszonych strat.

Po Marszu z 2014 roku konflikt między organizatorami a Policją nabrał personalnego wymiaru, kiedy to Marek Działoszyński pozwał Roberta Winnickiego, który nazwał komendanta „bandytą w mundurze”, „politycznym pacholkiem” i zarzucił mu o działanie na polityczne zlecenie premiera Tuska⁵⁷. Oskarżony tłumaczył swoje słowa silnym wzburzeniem oraz zaprzeczył, jakoby jego wypowiedź miała eskalować wrogie nastroje wśród uczestników Marszu. Można się zastanowić, czy nie była to pewna forma zbijania politycznego kapitału, bazująca na niechęci części elektoratu do Policji oraz na pozostawianiu poza głównym nurtem politycznym, tym bardziej że rok później Winnicki startował w wyborach do Sejmu. Sprawa zakończyła się skazaniem oskarżonego na zapłatę 20 tysięcy złotych grzywny⁵⁸.

⁵⁴ *Narodowcy odcinają się od „idiotów i debili”. Ale zbierają pieniądze dla „poszkodowanych przez policję”*, <https://tvn24.pl/polska/narodowcy-odcinaja-sie-od-idiotow-i-debili-ale-zbieraja-pieniadze-dla-poszkodowanych-przez-policje-ra487528-3417550>, dostęp: 7.05.2020 r.

⁵⁵ *Raport z przebiegu Marszu Niepodległości 11.11.2012 r., ze szczególnym uwzględnieniem działań policji*, s. 2, 11, http://www.atopolskawlasnie.com/Marsz_Niepodleglosci/raport_strazy_marszu_niepodleglosci_2012.pdf, dostęp: 2.05.2020 r.

⁵⁶ *Oświadczenie Stowarzyszenia Marsz Niepodległości o Marszu Niepodległości 2013*, <https://tvn24.pl/oswiadczenie-stowarzyszenia-marsz-niepodleglosci-o-marszu-niepodleglosci-2013,371063,s.html?h=2214>, dostęp: 28.04.2020 r.

⁵⁷ M. Jałoszewski, *Proces Roberta Winnickiego z Ruchu Narodowego o „bandytę w mundurze”*, <https://wyborcza.pl/1,134154,19139995,proces-roberta-winnickiego-z-ruchu-narodowego-o-bandyte-w-mundurze.html>, dostęp: 25.03.2020 r.

⁵⁸ *Posel Winnicki skazany. Sprawa „Bandyty w mundurze”. W tle walka z Marszem Niepodległości*, <https://medianarodowe.com/posel-winnicki-skazany-za-zniewazenie-policjanta-sprawa-bandyty-w-mundurze/>, dostęp: 28.04.2020 r.

5.4. Reakcje przedstawicieli Policji

Komendant główny Marek Działoszyński, odnosząc się na posiedzeniu Komisji Spraw Wewnętrznych do stawianych Policji zarzutów, wyrażał przekonanie, że odpowiedzialni za operację policjanci przeprowadzili ją na wysokim poziomie, „nie zważając na to, kto, z jakiej opcji politycznej, pod jakimi sztandarami i hasłami manifestował. Jeżeli podejmowaliśmy działania, to tylko w stosunku do chuliganów, którzy próbowali atakować czy przedostawać się do innych manifestacji bądź też chcieli zmieniać trasy pochodów zgłoszonych jako pochody legalne”⁵⁹. Policyjne komunikaty akcentowały kryminalny charakter działań części uczestników Marszu, obecność chuligańskich grup, wykorzystujących inne zgromadzenia⁶⁰, zgodnie ze słowami rzecznika warszawskiej Policji Mariusza Mrozka. Funkcjonariusze starali się w swoich wypowiedziach podkreślać, że ich reakcja w dużej mierze była zależna od podejścia samych uczestników, którzy nie ukrywali swojego negatywnego stosunku do Policji.

W 2012 roku policyjny rzecznik Mariusz Sokołowski informował o zastosowaniu taktyki polegającej na dodatkowym wykorzystaniu grup specjalnych w celu wyłapywania z tłumu osób prowokujących zajścia⁶¹. Ponadto zatrzymywano do kontroli autokary jadące do Warszawy⁶², co przez część komentatorów zostało odebrane jako niedopuszczalna inwigilacja służb państwowych. Funkcjonariusze tłumaczyli to koniecznością przeprowadzenia rutynowych działań prewencyjnych, na przykład w sytuacji, gdy otrzymają informację o posiadaniu niebezpiecznych lub zakazanych przedmiotów, takich jak race. Podobnie wcześniejsze spotkania z członkami grup chcących wziąć udział w Marszu miały na celu ustalenie liczby przyjeżdżających do stolicy oraz zapewnienie im odpowiednich miejsc parkingowych, jak przedstawiała to Policja w odniesieniu do nieprzychylnych komentarzy.

Policyjne interwencje w tłumie mają swoje ograniczenia, które zgodnie prezentowali minister Sienkiewicz: „20 tys. ludzi w zbitym tłumie to nie jest

⁵⁹ *Zapis przebiegu posiedzenia komisji*, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyn.xsp?documentId=6FEF670B2A43346EC1257ACA004FAE62>, dostęp: 5.05.2019 r.

⁶⁰ *Powstanie Ruch Narodowy...*, dz. cyt.

⁶¹ J. Blikowska, W. Wybranowski, *Marsz policjantów...*, dz. cyt.

⁶² *11 zgromadzeń w Warszawie. Policja: jesteśmy przygotowani*, <https://fakty.interia.pl/polska/news-11-zgromadzen-w-warszawie-policja-jestesmy-przygotowani,nId,925536>, dostęp: 24.05.2019 r.

mechanizm, który pozwala ich nagle rozgonić w trakcie minuty”⁶³ oraz komendant Działoszyński: „to nie gra komputerowa, w której robimy «klik» i trzystu ludzi przemieszcza się w sekundę”⁶⁴, tłumacząc w ten sposób zarzuty o spóźnione reakcje. Taktyka Policji w kwestii zabezpieczania różnego rodzaju manifestacji zmieniała się z biegiem lat. Służby mogły czerpać doświadczenie z wydarzeń z okazji 11 listopada oraz ze współpracy z innymi podmiotami. Ulepszano taktykę, dążąc do niwelowania eskalacji napięcia oraz zachowań, które rzekomo wzbudzały wśród manifestantów agresję.

Poprawa reakcji, zdaniem Michała Domaradzkiego, udowadnia profesjonalizm Policji⁶⁵. Podawane do ogólnej wiadomości sukcesy w zakresie zabezpieczenia obchodów 11 listopada nie wynikały wyłącznie z działań Policji, ale niewątpliwie w pewnym stopniu się do tego przyczyniły. Marek Działoszyński bronił zarządzanej przez siebie formacji oraz swojej pozycji w podobny sposób, jak czynili to politycy Platformy Obywatelskiej, czyli zwracając uwagę na wydarzenia w innych państwach. Twierdził: „To nie policja wywołuje te incydenty i to nie policja ma ponieść – przede wszystkim czy jako jedyna – odpowiedzialność”⁶⁶, odpowiadając tym samym na wysuwane przez opozycję żądania wyciągnięcia konsekwencji względem osób nią zarządzających. W obliczu zarzutów i krytyki Policja nie pozostawała bierna – prowadziła własne działania, mające na celu budowanie/umacnianie pozytywnego wizerunku służby. Stąd liczne wypowiedzi jej przedstawicieli w mediach przedstawiające perspektywy całej służby i pojedynczych funkcjonariuszy. To także kreowanie obrazu Policji w szerszym spektrum, za pomocą którego chciano pokazać ją jako formację profesjonalną, reagującą adekwatnie do sytuacji i dobrze wyszkoloną.

⁶³ *Fakty po faktach*, TVN 24, 12.11.2013 r., <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/minister-w-mediach/11559,Fakty-po-faktach-TVN-24-12112013-r.html>, dostęp: 22.04.2020 r.

⁶⁴ P. Machajski, *Szef policji o 11 listopada: Działaliśmy zdecydowanie, tylko selektywnie. Ludzie mają prawo demonstrować*, https://wyborcza.pl/1,75398,15057073,Szef_policji_o_11_listopada___Dzialalismy_zdecydowanie_.html, dostęp: 25.03.2020 r.

⁶⁵ *Podziękowanie za zabezpieczenie 11 listopada*, <http://policja.pl/pol/aktualnosci/118917,Podziekowania-za-zabezpieczenie-11-listopada.html>, dostęp: 24.04.2020 r.

⁶⁶ *Policja chce prewencyjnie zatrzymywać*, <https://www.tvp.info/13211183/policja-chce-prewencyjnie-zatrzymywac>, dostęp: 22.04.2020 r.

5.5. Opinie innych podmiotów

Rzecznik Praw Obywatelskich w sprawie obchodów 11 listopada interweniował dwukrotnie – w 2011⁶⁷ oraz w 2013⁶⁸ roku. Z kolei Helsińska Fundacja Praw Człowieka obserwowała (na zaproszenie komendantów stołecznej Policji) wydarzenia z okazji święta odzyskania niepodległości w latach 2011⁶⁹, 2012⁷⁰ i 2013⁷¹ (później raporty nie były już publikowane, podobnie jak w wypadku Stowarzyszenia Marszu Niepodległości). Ogólna ocena działań Policji była pozytywna, podejmowane przez nią czynności uznano za adekwatne i proporcjonalne, choć sygnalizowano również możliwość przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy, brak reakcji na nielegalne wykorzystywanie materiałów pirotechnicznych oraz niewystarczające siły skierowane do realizacji zadań. W przypadku podpalenia wartowniczej budki pod ambasadą rosyjską Fundacja, podobnie jak Andrzej Rozenek (Twój Ruch), wystosowała opinię, że tego ataku należało się spodziewać i można było mu zapobiec⁷². W kontrze do prezydenckich zabiegów dotyczących zaostrzania prawa o zgromadzeniach obserwatorzy Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka stwierdzali bezzasadność wprowadzania kolejnych ograniczeń, skoro odpowiednie organy nie egzekwują dotychczasowych przepisów⁷³. Wystosowane uwagi i rekomendacje były wyrażone językiem nienacechowanym emocjonalnie, bardziej zdystansowane, w odróżnieniu od innych przekazów.

Należy podkreślić, że krytyka Policji nie płynęła wyłącznie z prawej strony sceny politycznej. Także środowiska lewicowe, reprezentowane między innymi

⁶⁷ Notatka służbowa z obserwacji zgromadzeń publicznych, które odbyły się w Warszawie w dniu 11 listopada 2011 r. (RPO-687245 – I/11/MSW), <https://www.rpo.gov.pl/pliki/13213690610.pdf>, dostęp: 8.05.2020 r.

⁶⁸ RPO podjął z urzędu sprawę zamieszek podczas Marszu Niepodległości, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-podj%C4%85%C5%82-z-urz%C4%99du-spraw%C4%99-zamieszek-podczas-marszu-niepodleg%C5%82o%C5%9Bci>, dostęp: 08.05.2020 r.

⁶⁹ Raport z obserwacji zgromadzeń 11 listopada 2011, http://beta.hfhr.pl/wp-content/uploads/2011/11/raport_z_obserwacji_zgromadzen_11_listopada_2011.pdf, dostęp: 22.04.2020 r.

⁷⁰ Raport z obserwacji zgromadzeń 11 listopada 2012, http://beta.hfhr.pl/wp-content/uploads/2012/11/raport_z_obserwacji_zgromadzen_11_listopada_2012.pdf, dostęp: 22.04.2020 r.

⁷¹ Raport z obserwacji Marszu Niepodległości 11 listopada 2013 roku, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2013/11/HFPC_raport_z_obserwacji_11_11_2013pdf, dostęp: 7.05.2020 r.

⁷² *Twój Ruch chce informacji premiera i szefa MSW ws. 11 listopada*, <https://fakty.interia.pl/polska/news-twoj-ruch-chce-informacji-premiera-i-szefa-msw-ws-11-listopa,nId,1057171>, dostęp: 22.04.2020 r.

⁷³ *Raport z obserwacji Marszu z 2013 roku...*, dz. cyt., s. 9.

przez Stanowisko Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, zarzucały funkcjonariuszom niewłaściwe postępowanie oraz brak ochrony dla osób o innych poglądach. Ponadto Marsz Kolorowej, mający stanowić przeciwwagę dla Marszu Niepodległości, tylko w nieco mniejszym stopniu wzbudzał kontrowersje i był również szeroko komentowany nie tylko przez przeciwników, ale także przez niezależnych obserwatorów, zdaniem których antyfaszyści nie różnili się niczym od swoich adwersarzy (zarówno w stroju, jak i w stosowaniu mało pokojowych metod).

Zarzuty stawiane funkcjonariuszom po wydarzeniach z 11 listopada 2012 roku zostały zbadane przez warszawską prokuraturę, która rok później, z powodu braku znamion czynu zabronionego w sprawie ewentualnego przekroczenia uprawnień i niedopełnienia obowiązków przez policjantów, umorzyła śledztwo w sprawie Marszu Niepodległości⁷⁴. Zgłaszające sprawę Stowarzyszenie Marsz Niepodległości podnosiło następujące zarzuty: rozproszenie przemocą legalnego zgromadzenia⁷⁵, nieadekwatne i niewspółmierne użycie środków przymusu bezpośredniego (zwłaszcza gazu pieprzowego i broni gładkolufowej), nieprzepisowe celowanie na wysokości głowy (a nie korpusu) oraz „wyławianie” z tłumu agresywnych uczestników przez zamaskowanych funkcjonariuszy. Wydarzenia mające miejsce w Warszawie stały się przedmiotem działań sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych 22 listopada 2012 roku⁷⁶.

W przypadku omawianych zamieszek w trakcie trwania Marszu Niepodległości rola mediów nie ograniczała się wyłącznie do relacjonowania ich przebiegu. Dziennikarze, a także ich sprzęt sami stawali się celami ataków. Patrząc z perspektywy kilku lat, można zaobserwować tendencje do medialno-politycznego kształtowania obrazu tych wydarzeń poprzez krzykliwe tytuły artykułów lub tak zwane clickbait⁷⁷, przykładowo: *Tusk szykuje wojsko na 11 listopada*⁷⁸, *Państwo policyjne. Będą zatrzymania prewencyjne*⁷⁹, *Górski dla*

⁷⁴ *Policja nie odpowie za 11 listopada*, <https://niezalezna.pl/50095-policja-nie-odpowie-za-11-listopada>, dostęp: 24.05.2019 r.

⁷⁵ *Umorzono śledztwo ws. Marszu Niepodległości w 2012*, <http://www.radiomaryja.pl/informacje/umorzono-sledztwo-ws-marszu-niepodleglosci-w-2012/>, dostęp: 24.05.2019 r.

⁷⁶ *Posłowie słuchali o działaniach policji podczas 11 listopada w Warszawie*, <https://wiadomosci.wp.pl/poslowie-sluchali-o-dzialaniach-policji-podczas-11-listopada-w-warszawie-6031539550114433a>, dostęp: 5.05.2019 r.

⁷⁷ Przyciągające uwagę tytuły lub miniaturki, luźno lub czasami wcale nie związane z treścią artykułu, mające na celu skłonienie czytelnika do otworzenia danego tekstu.

⁷⁸ K. Pawlak, *Tusk szykuje wojsko na 11 listopada*, <https://gpcodziennie.pl/23605-tuskszykujewojskona11listopada.html>, dostęp: 22.04.2020 r.

⁷⁹ A. Lewandowski, *Państwo policyjne. Będą zatrzymania prewencyjne*, <http://gazetabaltycka.pl/promowane/panstwo-policyjne-beda-zatrzymania-prewencyjne>, dostęp: 22.04.2020 r.

„NDz”: Władza szykuje się do rozróby⁸⁰, Organizatorzy: Agresywni uczestnicy Marszu Niepodległości to agenci policji⁸¹ itp. Kontrowersyjne wypowiedzi od zawsze cieszyły się popularnością, zwiększając czytelnicze zasięgi, co powoduje, że media bardziej kształtują, niż odzwierciedlają opinię publiczną. Od kilku lat w naukach medioznawczych funkcjonuje termin bańki informacyjnej, zgodnie z którym odbiorcy otrzymują tylko wyselekcjonowane wiadomości, pasujące do ich poglądów, bez konfrontowania ich z innymi źródłami. Może to powodować zaostrzanie poziomu debaty, radykalizację poglądów, a w dłuższej perspektywie – wzrost agresywnych zachowań w społeczeństwie.

5.6. Wnioski

Wydarzenia z okazji Święta Niepodległości można najkrócej określić mianem konfliktu polsko-polskiego. Politolog Tomasz Słupik nazwał je wewnętrzną wojną domową między Platformą Obywatelską a Prawem i Sprawiedliwością⁸², w której tak naprawdę żadna ze stron nie dąży do zawarcia kompromisu, a jedynie do uzasadnienia swojej racji za wszelką cenę i przyciągnięcia nowego lub wzmocnienia posiadanego już elektoratu. Cechami charakterystycznymi zarówno przeciwników, jak i zwolenników Marszu były: stosowanie uproszczonej wizji świata, łagodzenie lub przesadne uwypuklanie ciężaru odpowiedzialności, wykorzystywanie wydarzeń do dzielenia społeczeństwa i medialnego promowania się oraz podkreślanie własnej wizji patriotyzmu.

Zdaniem części opozycji oraz organizatorów Marszu reakcje funkcjonariuszy były podyktowane nie rzeczywistymi potrzebami zapewnienia bezpieczeństwa, ale politycznym zleceniem, posłusznie wykonanym względem osób niewygodnych dla władzy. Walka ze środowiskiem pseudokibiców przenosiła się w tych dniach ze stadionów na warszawskie ulice. Prezydentowi oraz premierowi zarzucano również brak poszanowania dla zasad demokracji, zezwalającej na swobodne wyrażanie poglądów. Zdaniem oponentów Policja miała reagować wyłącznie na takie hasła, jak: „Całe zło to PO”, „Wolna Polska od Platformy”, „Donald, matole, twój rząd obalą kibole”, „Zdrajca Polski,

⁸⁰ Górski dla „Ndz”..., dz. cyt.

⁸¹ Organizatorzy: Agresywni..., dz. cyt.

⁸² T. Słupik, za: K. Brylska, T. Gackowski, J. Wasilewski, *Marsz „Obudź się, Polsko!” w relacjach polskich stacji telewizyjnych. Część II: Wieczorne serwisy informacyjne*, „Zeszyty Prasoznawcze” 2014, 57, 4 (220), s. 811.

Komorowski”⁸³, „Precz z Brukselą”, „Polska to my, a nie Donald i jego psy”, „Ole, Tuska pier****”, „Byłeś w ZOMO, byłeś w ORMO, teraz jesteś za Platformą”, „Dość Tuskolandii”, „POsprzątaj swoje brudy”, „PO twórca dziadów i żebraków z Polaków”. Dodatkowo sugerowano, że zamieszki próbowano wykorzystać do kreowania negatywnego medialnego obrazu członków Ruchu Narodowego, Obozu Narodowo-Radykalnego czy Młodzieży Wszechpolskiej jako chuliganów, którym zależy wyłącznie na wywoływaniu burd i niszczeniu mienia.

Krytykowanie Policji umożliwiało oponentom politycznym eksponowanie nieudolności władzy i szkodliwości podejmowanych przez nią wyborów (czy to w kwestiach personalnych, zadaniowych, czy prawnych). Miało również na celu budowanie obrazu własnej skuteczności na tle przywoływanych interwencji. Politycy reprezentujący rząd bronili natomiast dokonań Policji, co miało świadczyć o kontrolowaniu sytuacji w państwie, a jednocześnie tworzyć wizerunek skutecznych służb.

Obchody Święta Niepodległości w latach 2011–2015 wpisywały się w szerszy nurt zmian zachodzących w państwie, jednak sposób, w jaki odnoszono się do działań Policji, nie różnił się niczym od wcześniejszych reakcji opinii publicznej na tego typu problemy. Część komentatorów wiązała reakcje policjantów z działaniem na polityczny rozkaz, zarzucając formacji brak apolityczności. Dziennikarz polityczny Witold Głowacki tak spuentował swoją ocenę wydarzeń: „To, co stało się w Warszawie 11 listopada, nie było wynikiem bierności policji, lecz świadomego gospodarowania społecznym gniewem, frustracją przez grupę polityków o bardzo określonych poglądach”⁸⁴. W przypadku tego wydarzenia doszło do polaryzacji stanowisk wyrażanych przez polityków. Działalność Policji związana z obchodami Narodowego Święta Niepodległości była oceniana pozytywnie przez polityków koalicji rządzącej. Wyrażali oni poparcie dla służby, zarówno wypowiadając się w mediach, jak i na przykład odwiedzając rannych funkcjonariuszy w szpitalach. Winą za zajścia obarczali uczestników Marszu, a politycznych przeciwników oskarżali o wspieranie tego środowiska. Z kolei główna partia opozycyjna, Prawo i Sprawiedliwość, razem z organizatorami Marszu Niepodległości krytykowała podejście Policji, posądzając funkcjonariuszy o prowokowanie zamieszek celem uzyskania

⁸³ *Starcia w Warszawie...*, dz. cyt.

⁸⁴ W. Głowacki, *Kto demolował Warszawę 11 listopada? Na pewno nie policja*, <https://polskatimes.pl/kto-demolowal-warszawe-11-listopada-na-pewno-nie-policja/ar/1040751>, dostęp: 22.04.2020 r.

politycznych korzyści. Inne podmioty obserwujące przebieg wydarzenia nie postrzegały interwencji służb w kategoriach politycznych, zwracając uwagę na pewne uchybienia. Przedstawiciele Policji skupiali się z kolei na odpieraniu negatywnych komentarzy kierowanych w ich stronę, jednocześnie starając się objaśniać sposoby postępowania w takich sytuacjach.

ZAKOŃCZENIE

Celem badań w ramach pracy *Bliskość ulic Puławskiej i Batorego. Apolityczność polskiej Policji w latach 2007–2015* było wyznaczenie teoretycznych założeń apolityczności Policji oraz wskazanie mechanizmów i czynników politycznego oddziaływania na tę formację w ramach systemu demokratycznego w wyznaczonym okresie. Realizacja skonstruowanej strategii badawczej umożliwiła weryfikację sześciu hipotez szczegółowych, a co za tym idzie, potwierdzenie głównych hipotez badawczych.

Na gruncie teoretycznym udało się wyszczególnić cztery konteksty apolityczności Policji: historyczny, formalnoprawny, funkcjonalny oraz etyczny. Nie należy ich rozpatrywać odrębnie, ponieważ wiążą się ze sobą i wzajemnie na siebie oddziałują. W przypadku polskiej Policji kontekst historyczny wpłynął na zapisy prawne tworzone po zmianach ustrojowych. Zagadnienia etyczne zostały także zawarte w odpowiednich przepisach. Na te podejścia nakładają się różne elementy: kultura polityczna, policyjna kultura organizacyjna, historyczne doświadczenia, bieżące wydarzenia, osobiste poglądy. Percepcja apolityczności (właściwa lub niewłaściwa) wpływa na postrzeganie formacji oraz na prowadzone wokół niej dyskusje, dotyczące chociażby zmian w ustawie, osób nią zarządzających czy wybranych interwencji.

Z kolei za najważniejsze mechanizmy i czynniki umożliwiające oddziaływanie na Policję uznano: szeroko rozumiane kwestie budżetowe, sprawy związane z polityką kadrową, a także podejście do prezentowania policyjnej służby,

stosunek ministrów właściwych do spraw wewnętrznych do tej formacji oraz sposób przedstawiania i ocena przez polityków aktualnych wydarzeń związanych z bezpieczeństwem. Przyjrzenie się warunkom, w których funkcjonuje Policja, pozwoliło na sformułowanie wniosku, że odbieranie jej w kategoriach braku powiązań z przedstawicielami władzy wykonawczej jest błędne.

Zwrócono uwagę na następujące kwestie finansowe: zwiększanie lub zmniejszanie środków na modernizację, podwyżki płac lub ich brak, zmiany w przepisach dotyczących wynagrodzeń za okres przebywania na zwolnieniu lekarskim, zmiany w przepisach emerytalnych (podwyższanie lub obniżanie wieku emerytalnego dla służb mundurowych). W badanym okresie dochodziło do podejmowania politycznych decyzji, które były oceniane przez policyjne środowisko, reprezentowane zwłaszcza przez związek zawodowy, jako kontrowersyjne. Nie zapewniało to stabilności formacji. Finansowanie Policji, w przeciwieństwie do armii, nie jest zależne od wartości produktu krajowego brutto, tylko od politycznego uznania. Identyfikacja i wskazanie tych zależności budżetowych umożliwiły także podkreślenie roli formacji jako swoistej grupy nacisku, z którą politycy powinni się liczyć, oraz na fakt, że relacje między przedstawicielami władzy wykonawczej a Policją nie są do końca asymetryczne.

W części dotyczącej polityki kadrowej przeanalizowano aspekty związane z zatrudnianiem, reorganizacjami, powoływaniem szefów Policji oraz nominacjami generalskimi. Przebiegają one w sferze jawnej ze względu na ustalone przepisy oraz ukrytej, ponieważ mogą stanowić przejaw własnych interesów lub być elementem gry politycznej. Polityka kadrowa jest w pewnym stopniu utożsamiana z brakiem apolityczności Policji albo z jej nadmierną zależnością od przedstawicieli władzy wykonawczej. Politycy koalicji rządzącej z lat 2007–2015 nie prowadzili starań na rzecz zmiany tego stanu. Wśród najczęściej pojawiających się propozycji wskazywano: kadencyjność, procedurę konkursową, wybieranie komendanta głównego przez Sejm, podporządkowanie szefa Policji premierowi.

Platforma Obywatelska proponowała w swoich programach politycznych wybrane pomysły oraz koncepcje odnośnie do pracy Policji i jej zadań. Trudno uznać je za przełomowe, nie mówiąc już o poziomie ich realizacji. Platforma Obywatelska w swoich przedwyborczych obietnicach zakładała „redukcję zagrożeń bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego przy wzroście poczucia bezpieczeństwa obywateli, bez nadmiernego ograniczania ich swobód i wolności”. Miało to nastąpić między innymi dzięki reformie Policji. Członkowie ówczesnego koalicyjnego rządu nie zakładali wprowadzenia mechanizmów

ograniczających zależności finansowo-kadrowe, co więcej, stosowali schematy, które wcześniej sami poddawali krytyce u politycznych oponentów. Z kolei w dokumentach programowych Polskiego Stronnictwa Ludowego brakowało wyraźnych odniesień do Policji. Niektóre partie opozycyjne poruszały w swoich programach propozycje odnoszące się do reform Policji oraz wykonywanych przez nią zadań. Komentowano w nich także bieżącą politykę dotyczącą tej służby. Do takich ugrupowań należy zaliczyć: Prawo i Sprawiedliwość, Sojusz Lewicy Demokratycznej oraz komitet wyborczy Kukiz15. Część partii funkcjonujących w badanym okresie nie odnosiła się w dokumentach programowych do roli Policji w państwie. Należy zatem stwierdzić, że partie polityczne w latach 2007–2015 w przeważającej części nie uznawały formacji za istotny element polityki bezpieczeństwa wewnętrznego ani nie próbowały pozyskiwać policjantów jako potencjalnych wyborców.

W trakcie trzech *exposé* prezesów Rady Ministrów zagadnienia związane z Policją były traktowane marginalnie. Omówienie obszaru bezpieczeństwa w większym stopniu opierało się na Siłach Zbrojnych i wojskowym potencjale. Wypowiedzi Donalda Tuska dotyczące Policji skupiały się na podwyżkach, co miało przemawiać na korzyść koalicji rządzącej, jednocześnie wpisując się w finansowe mechanizmy oddziaływania na służbę. Z kolei Ewa Kopacz nawiązała do formacji jedynie z powodu konfliktu na Ukrainie.

Na poziomie władzy ustawodawczej (sejmowe komisje oraz interpelacje poselskie) apolityczność Policji przedstawiano przede wszystkim przez pryzmat oceny działań formacji, odnosząc ją także do ministerialnego nadzoru, zmian kadrowych, finansowania. Te narzędzia kontroli, poza oficjalną funkcją, mogą także wpływać na krytyczny odbiór organów państwowych.

Stosunek ministrów właściwych do spraw wewnętrznych do policyjnej służby przejawiał się w sposobie powoływania i odwoływania komendantów głównych, ich bezpośredniej współpracy, zbieżności priorytetów. W badanym okresie zmiany na szczeblach władzy oraz w resortach skutkowały zmianami personalnymi w Policji (brak zmian nie oznacza automatycznie, że relacje między podmiotami przebiegały prawidłowo, mogło to bowiem wynikać ze specyficznego interesu politycznego lub personalnego). Jest to tendencja, którą można zaobserwować także w szerszym wymiarze politycznym, wśród innych służb oraz organów państwowych. Niejasne kryteria oceny, ścieżki awansu i zależność od politycznych decyzji mogą warunkować przebieg służby. Za inne zagrożenie w tym punkcie uznano dążenie policjantów na wysokich stanowiskach do uzyskiwania aprobaty polityków, co w późniejszym czasie

może okazać się dla nich korzystne z perspektywy awansów. Z kolei politycy mogą budować swój wizerunek poprzez określone aktywności powiązane z funkcjonowaniem służby: otwieranie komend/komisariatów/innych miejsc (miejsc pamięci, nowych siedzib jednostek); przekazywanie sprzętów (radio-wozów, śmigłowców); oficjalne przemówienia (na przykład z okazji Święta Policji); wizyty (w szpitalach, miejscach zdarzeń, na konferencjach, spotkaniach); przyznawanie awansów, odznaczeń lub nagród.

Kwestia apolityczności lub jej braku była podnoszona przez przedstawicieli władzy wykonawczej, polityków i samą Policję. Używano tego jako narzędzia krytyki lub obrony służby, a przy okazji nadzorującego ją ministra i rządu. Jeśli chodzi o omawiane w ramach studium przypadku obchody Święta Niepodległości, można stwierdzić, że doszło do polaryzacji stanowisk wyrażanych przez polityków.

Działalność Policji związana z obchodami Narodowego Święta Niepodległości była oceniana pozytywnie przez polityków koalicji rządzącej. Wyrażali oni poparcie dla służby, zarówno wypowiadając się w mediach, jak i na przykład odwiedzając rannych funkcjonariuszy w szpitalach. Winą za zajścia obarczali uczestników Marszu, a politycznych przeciwników oskarżali o wspieranie tego środowiska. Z kolei główna partia opozycyjna, Prawo i Sprawiedliwość, razem z organizatorami Marszu Niepodległości krytykowała podejście Policji, posądzając funkcjonariuszy o prowokowanie zamieszek celem uzyskania politycznych korzyści. Inne podmioty obserwujące przebieg wydarzenia nie postrzegały interwencji służb w kategoriach politycznych, zwracając uwagę na pewne uchybienia. Przedstawiciele Policji skupiali się z kolei na odpieraniu negatywnych komentarzy kierowanych w ich stronę, jednocześnie starając się objaśniać sposoby postępowania w takich sytuacjach.

Policja funkcjonuje w złożonym środowisku, na które składają się między innymi: osoby pełniące polityczne funkcje (minister właściwy do spraw wewnętrznych, premier, prezydent), politycy partii rządzącej i opozycji, a także media, społeczeństwo obywatelskie, przepisy prawne, kultura organizacyjna formacji. Widoczna jest zależność formacji od politycznych decyzji, chociażby w wymiarze finansowym (co przekłada się na podwyżki wynagrodzeń dla funkcjonariuszy lub ich brak, możliwość zakupienia odpowiedniego sprzętu), personalnym (nominacje na wyższe stanowiska, nagradzanie), czy prawnym (determinującym zadania służby). Trudno zatem mówić o zachowaniu pełnej, „sterylnej” apolityczności, rozumianej jako utrzymywanie właściwych, niezależnych stosunków między Policją a przedstawicielami władzy wykonawczej.

Zanalizowane i opisane mechanizmy oraz czynniki nie były wcześniej rozważane w kontekście apolityczności Policji. Brakowało wskazania zależności we współczesnych relacjach między formacją a przedstawicielami władzy wykonawczej, zwłaszcza w okresie ośmioletniej kadencji PO–PSL. Tematyka apolityczności jest poruszana w badaniach naukowych raczej przyczynkowo, bez uwzględnienia szerokiego spektrum zależności, które starano się pokazać w niniejszej publikacji. W ramach badań dążono również do tego, by zaprezentowane aspekty oraz kategorie miały charakter uniwersalny, to znaczy żeby określone schematy można było zastosować do analizy okresów rządów innych partii politycznych oraz pozostałych służb mundurowych.

Omówione mechanizmy i czynniki zapewne nie wyczerpują w pełni poruszanej problematyki. Kierunki dalszych badań nad apolitycznością polskiej Policji mogłyby skoncentrować się na porównaniu wybranych obszarów w kontekście innych partii rządzących. Warto byłoby także dokładnie przeanalizować sytuację w pozostałych służbach, zarówno tych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jak i tych podległych ministrowi sprawiedliwości, ministrowi obrony narodowej czy prezesowi Rady Ministrów. Autorytet służb, ich funkcjonowanie oraz zasoby są zależne od rządowych działań.

BIBLIOGRAFIA

Informacje uzyskane z Komend Wojewódzkich Policji oraz Komendy Stołecznej Policji
na temat osób pełniących funkcję komendantów wojewódzkich Policji

- Komenda Stołeczna Policji w Warszawie, data pozyskania informacji: 24.05.2018 r.
Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku, data pozyskania informacji: 25.05.2018 r.
Komenda Wojewódzka Policji w Bydgoszczy, data pozyskania informacji: 29.05.2018 r.
Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku, data pozyskania informacji: 25.05.2018 r.
Komenda Wojewódzka Policji w Gorzowie Wielkopolskim, data pozyskania informacji: 29.05.2018 r.
Komenda Wojewódzka Policji w Katowicach, data pozyskania informacji: 30.05.2018 r.
Komenda Wojewódzka Policji w Kielcach, data pozyskania informacji: 23.05.2018 r.
Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie, data pozyskania informacji: 21.05.2018 r.
Komenda Wojewódzka Policji w Lublinie, data pozyskania informacji: 28.05.2018 r.
Komenda Wojewódzka Policji w Łodzi, data pozyskania informacji: 1.06.2018 r.
Komenda Wojewódzka Policji w Olsztynie, data pozyskania informacji: 22.05.2018 r.
Komenda Wojewódzka Policji w Opolu, data pozyskania informacji: 30.05.2018 r.
Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu, data pozyskania informacji: 25.05.2018 r.
Komenda Wojewódzka Policji w Radomiu, data pozyskania informacji: 6.06.2018 r.
Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie, data pozyskania informacji: 16.11.2018 r.
Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie, data pozyskania informacji: 25.05.2018 r.
Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu, data pozyskania informacji: 21.05.2018 r.

Programy partii politycznych

- Program Koalicji Odnowy Rzeczypospolitej Wolność i Nadzieja – KORWiN, *Dumna, bogata Polska*, 2015, [w:] I. Słodkowska (red.), *Wybory 2015. Partie i ich programy*, Warszawa 2018.
- Program Komitetu Wyborczego Wyborców Zbigniewa Stonogi, 2015, [w:] I. Słodkowska (red.), *Wybory 2015. Partie i ich programy*, Warszawa 2018.
- Program Kukiz15, *Strategia zmiany Kukiz15 dla Polski. Potrafisz Polsko!*, 2015, [w:] I. Słodkowska (red.), *Wybory 2015. Partie i ich programy*, Warszawa 2018.
- Program Kukiz15, *Strategia zmiany Kukiz15 dla Polski. Potrafisz Polsko!*, 2015, <http://kukiz15.org/program/krajowy>, dostęp: 26.08.2020 r.
- Program Lewicy i Demokratów, *Nowa polityka, nowa nadzieja*, 2007.
- Program Platformy Obywatelskiej, *Następny krok. Razem*, 2011.
- Program Platformy Obywatelskiej, *Polska przyszłości*, 2015.
- Program Platformy Obywatelskiej, *Polska zasługuje na cud gospodarczy*, 2007.
- Program Polskiego Stronnictwa Ludowego, *Blisko ludzkich spraw*, 2015.
- Program Polskiego Stronnictwa Ludowego, *Człowiek jest najważniejszy*, 2011.
- Program Polskiego Stronnictwa Ludowego, *Razem tworzymy lepszą przyszłość. Narodowe priorytety PSL na lata 2007–2011*, 2007, [w:] T. Gardziel, S. Gawroński, *Wybory 2007*, Rzeszów 2008.
- Program Prawa i Sprawiedliwości, *Dbamy o Polskę, dbamy o Polaków*, 2007.
- Program Prawa i Sprawiedliwości, *Nowoczesna Solidarna Bezpieczna Polska*, 2011.
- Program Prawa i Sprawiedliwości, *Zdrowie, Rodzina, Praca*, 2014.
- Program Sojuszu Lewicy Demokratycznej, *Jutro bez obaw. Program dla Polski*, 2011.
- Program wyborczy Lewicy i Demokratów, 2007, [w:] T. Gardziel, S. Gawroński, *Wybory 2007*, Rzeszów 2008.

Biuletyny z posiedzeń Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych/Komisji Spraw Wewnętrznych

- Biuletyn z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, nr 7, nr 154/VI kad., 10.01.2008 r., <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/Main6?OpenForm&ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.
- Biuletyn z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, nr 160, nr 2935/VI kad., 4.11.2009 r., <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/Main6?OpenForm&ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.
- Biuletyn z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, nr 303, nr 5413/VI kad., 27.07.2011 r., <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/Main6?OpenForm&ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.

- Biuletyn z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, nr 68, nr 1242/VI kad., 2.10.2008 r., <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/Main6?OpenForm&ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.
- Biuletyn z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, nr 130, nr 2285/VI kad., 20.05.2009 r., <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/Main6?OpenForm&ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.
- Biuletyn z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, nr 280, nr 5075/VI kad., 12.05.2011 r., <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/Main6?OpenForm&ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.
- Biuletyn z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, nr 280, nr 5075/VI kad., 12.05.2011 r., <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/Main6?OpenForm&ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.
- Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych, nr 84, 9.05.2013 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyny.xsp?view=2&komisja=ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.
- Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych, nr 94, 10.07.2013 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyny.xsp?view=2&komisja=ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.
- Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych, nr 145, 8.07.2014 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyny.xsp?view=2&komisja=ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.
- Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych, nr 154, 11.09.2014 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyny.xsp?view=2&komisja=ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.
- Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych, nr 179, 8.04.2015 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyny.xsp?view=2&komisja=ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.
- Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych, nr 180, 8.04.2015 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyny.xsp?view=2&komisja=ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.
- Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych, nr 188, 9.06.2015 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyny.xsp?view=2&komisja=ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.
- Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych, nr 172, 5.02.2015 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyny.xsp?view=2&komisja=ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.
- Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych, nr 179, 8.04.2015 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyny.xsp?view=2&komisja=ASW>, dostęp: 19.03.2021 r.

Interpelacje poselskie

- Interpelacja nr 21273 do ministra spraw wewnętrznych, w sprawie nieuzasadnionych, noszących znamiona inwigilacji działań Policji w stosunku do członków NSZZ „Solidarność” Regionu Wielkopolska Południowa uczestniczących w proteście w dniach 4–11 września 2013 r., poseł Jarosław Zieliński, 25.09.2013 r.
- Interpelacja nr 22752 do ministra spraw wewnętrznych i administracji, w sprawie nadużywania władzy przez służby państwowe w stosunku do kibiców, poseł Kazimierz Moskal, 25.05.2011 r.

- Interpelacja nr 22834 do ministra spraw wewnętrznych i administracji, w sprawie działań BOR i Policji 10 kwietnia 2011 r., poseł Anna Sobecka, 16.05.2011 r.
- Interpelacja nr 22917 do ministra spraw wewnętrznych i administracji, w sprawie rozkazu wydanego policjantom we Wrocławiu w dniu 14 maja 2011 r., poseł Jarosław Żaczek, 26.05.2011 r.
- Interpelacja nr 25964 do ministra spraw wewnętrznych, w sprawie ćwiczeń służb mundurowych, poseł Jarosław Zieliński, 15.04.2014 r.
- Interpelacja nr 25011 do ministra spraw wewnętrznych, w sprawie działań Policji w Parku Skaryszewskim w dniu 17 września 2013 r., poseł Anna Fotyga, 3.03.2014 r.
- Interpelacja nr 19356 do ministra spraw wewnętrznych, w sprawie interwencji jednostki antyterrorystycznej na wykładzie prof. Zygmunta Baumana we Wrocławiu, poseł Bartosz Kownacki, 4.07.2013 r.
- Interpelacja nr 29864 do ministra spraw wewnętrznych, w sprawie zatrzymania dziennikarzy w czasie interwencji policji w siedzibie PKW, poseł Szymon Giżyński, 5.12.2014 r.
- Interpelacja nr 31066 do ministra spraw wewnętrznych, w sprawie użycia sił policyjnych w dniu 17 stycznia 2015 r. w Zabrze przeciwko górnikom manifestującym w obronie swoich miejsc pracy, poseł Jarosław Zieliński, 12.02.2015 r.
- Interpelacja nr 32135 do ministra spraw wewnętrznych, w sprawie głębokiego niezadowolenia funkcjonariuszy służb mundurowych wynikającego głównie z wysoce lekceważących i pozorowanych działań Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz z powodu niedotrzymania pisemnych zobowiązań rządu PO i PSL-u wyrażonych w treści listu premiera Donalda Tuska przed II turą wyborów prezydenckich w 2010 r., a także w sprawie pilnych działań naprawczych wobec problemów pracowników cywilnych zatrudnionych w tych służbach, poseł Czesław Hoc, 2.04.2015 r.
- Interpelacja nr 32510 do ministra spraw wewnętrznych, w sprawie lekceważącego podejścia toruńskich służb porządkowych wobec łamania przepisów prawa przez kandydata na Prezydenta RP Pana Janusza Palikota, poseł Anna Sobecka, 29.04.2015 r.
- Interpelacja nr 34329 do ministra spraw wewnętrznych, w sprawie możliwego nadużycia uprawnień przez funkcjonariuszy Policji we Wrocławiu, poseł Patryk Jaki, 14.08.2015 r.
- Interpelacja nr 34506 do ministra spraw wewnętrznych, w sprawie podwyżki płac w Policji, poseł Bogdan Rzońca, 7.09.2015 r.
- Interpelacja nr 34671 do ministra spraw wewnętrznych, w sprawie działań Policji wobec uczestników patriotycznych manifestacji w Nowym Sączu, poseł Barbara Bubula, 21.09.2015 r.
- Interpelacja nr 9578 do ministra spraw wewnętrznych i administracji, w sprawie nieuzasadnionego użycia siły przez policję wobec protestujących stoczniovców, poseł Stanisław Wziętek, 4.05.2009 r.

Akty prawne, orzecznictwo

- Decyzja nr 10 ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w częściach, których dysponentem jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2015 r., poz. 1).
- Decyzja nr 121/99 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 lipca 1999 r. – Zasady etyki zawodowej policjanta.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 grudnia 2003 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych (Dz. U. z 2004 r., nr 2, poz. 14).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.
- Ustawa budżetowa z dnia 15 stycznia 2015 r. na rok 2015 (Dz. U. z 2015 r., poz. 153).
- Ustawa budżetowa z dnia 2 marca 2012 r. na rok 2012 (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 1990 r., nr 78, poz. 462 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007–2011 (Dz. U. z 2007 r., nr 35, poz. 213).
- Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. Z 2001 r., nr 27, poz. 298).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1947 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1967 r., nr 44, poz. 220 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2009 r., nr 24, poz. 145).
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2002 r., nr 74, poz. 676 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 1991 r., nr 88, poz. 400 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Z 1990 r., nr 30, poz. 179 z późn. zm.).

- Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej (Dz. U. z 2018 r., poz. 729 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 1997 r., nr 98, poz. 604 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2003 r., nr 86, poz. 789 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o stosunku służbowym funkcjonariuszów Milicji Obywatelskiej (Dz. U. z 1959 r., nr 12, poz. 69).
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 1997 r., nr 141, poz. 943 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 1990 r., nr 30, poz. 179 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz. U. z 2018 r., poz. 138 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r., nr 16, poz. 95 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2006 r., nr 104, poz. 708 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2010 r., nr 79, poz. 523 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 1996 r., nr 73, poz. 350 z późn. zm.).
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 maja 1999 r., 25390/94.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2000 r., sygn. akt K. 26/98.
- Zarządzenie Nr 159 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 lutego 2007 r. w sprawie planowania i sprawozdawczości w Policji (Dz. U. KGP z 2007 r., nr 7, poz. 67).
- Zarządzenie nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta” (Dz. U. KGP z 2004 r., nr 1, poz. 3).
- Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (Monitor Polski z 2011 r., nr 93, poz. 953).

Literatura

- Adamczyk A., Lesiewicz E., Mazurczak W., Stachowiak P., *Obchody Święta Niepodległości w polskiej kulturze politycznej i kulturze pamięci*, [w:] A. Stelmach, M. Lorenc, M. Łukaszewski, *Kultura polityczna. W poszukiwaniu nowego paradygmatu*, t. 1, Poznań 2018.

- Antoszewski A., Herbut R., *Leksykon politologii*, Wrocław 2004.
- Bartoszewicz W., *Nacjonalizm na przykładzie Młodzieży Wszechpolskiej*, „Biuletyn Kryminologiczny” 2019, 26.
- Bartuszek G., Szukalski P., *To idzie starość*, „Policja 997” 2008, sierpień.
- M.E. Beare, *Steeped in Politics: The Ongoing History of Politics in Policing*, [w:] M.E. Beare, T. Murray (red.), *Police and Government Relations: Who's Calling the Shots?*, Toronto 2007.
- Bieniak M., *Zabezpieczenie demonstracji oraz obchodów narodowego Święta Niepodległości przez KSP*, „Kwartalnik Policyjny” 2016, 4.
- Bonner M.D., *What Democratic Policing Is ... And Is Not*, „Policing and Society”, 2020, 30(9).
- Bogdalski P., Świdorski M., Wojtaszczyk K.A., *Słownik wiedzy o policji*, Warszawa 2015.
- Burczaniuk P., *System nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi w Polsce – stan obecny na tle analizy prawno-porównawczej wybranych państw. Postulaty de lege ferenda*, [w:] P. Burczaniuk (red.), *Uprawnienia służb specjalnych z perspektywy współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego. Wybrane zagadnienia*, Emów 2017.
- Chałubińska-Jentkiewicz K. (red.), *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Chojewski P., Rapacki A., *Żeby się opłacało chcieć*, „Policja 997” 2008, lipiec.
- Creswell J.W., *Projektowanie badań naukowych. Metody jakościowe, ilościowe i mieszane*, Kraków 2013.
- Czebotar Ł., Gądzik Z., Łyżwa A., Michałek A., Świerczewska-Gąsiorowska A., Tokarski M., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Ćwieluch J., *Medalomania*, „Polityka”, 13 listopada 2010, 46 (2782).
- Ćwieluch J., Różański M., *Atomówka ministra*, „Polityka”, 23–29 sierpnia 2017, 32 (3124).
- Ćwieluch J., Zalewski J., *Drogówka i „Drogówka”*, „Polityka”, 13–19 lutego 2013, 7 (2895).
- Deskur M., *Nie tylko o reformie*, „Policja 997” 2012, luty.
- Dla kogo 15 lat*, „Policja 997” 2008, sierpień.
- Dobkowski J., *Policja i samorząd terytorialny w Polsce. Charakterystyka prawna relacji wzajemnych*, Olsztyn 2015.
- Duda A., *Nie chodzi nam o oszczędności*, „Policja 997” 2010, grudzień.
- Działoszyński M., Maciejczak P., Klonowska-Senderska I., *Działamy elastycznie*, „Kwartalnik Policyjny” 2012, 4.
- Fedorowicz I., Działoszyński M., *Na miarę czasów*, „Policja 997” 2013, lipiec.
- Fedorowicz I., Olbrys W., *115 mld złotych do wydania w pół roku*, „Policja 997” 2013, sierpień.
- Fedorowicz I., Schetyna G., *Może być tylko lepiej*, „Policja 997” 2009, kwiecień.
- Fedorowicz I., Schetyna G., *To nie jest sprawiedliwe*, „Policja 997” 2009, styczeń.

- Fedorowicz I., Trela A., *Budżet 2010 – bywało gorzej*, „Policja 997” 2010, kwiecień.
- Fedorowicz I., Trela A., *Wiele się nauczyliśmy*, „Policja 997” 2009, październik.
- Fleming J., *Les Liaisons Dangereuses: Relations Between Police Commissioners and Their Political Masters*, „Australian Journal of Public Administration”, 2004, 63(3).
- Frąckiewicz M., Kwieciński J., *Neutralność polityczna członków korpusu służby cywilnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz orzecznictwie dyscyplinarnym*, „Przegląd Służby Cywilnej” 2014, czerwiec.
- Gadacz T., Żakowski J., *Pudełko ze świeatkiem*, „Polityka”, 20 grudnia 2020, 52 (3293).
- Gardziel T., Gawroński S., *Wybory 2007*, Rzeszów 2008.
- Gierszewski J., *Polityka zarządzania zasobami ludzkimi i jej wpływ na funkcjonowanie policji*, [w:] P. Majer, M. Seroła (red.), *225 lat policji w Polsce. Policja współczesna*, Olsztyn 2017.
- Gmurek M., *Loch udawanej niewiedzy. Polityczność policji, CBA i prokuratury*, Warszawa 2016.
- Gmurek M., *Polityczność „apolityczności”. Policja, CBA i prokuratura w „IV RP”*, Warszawa 2017.
- Grabowski K.A., *Polityka historyczna versus bezpieczeństwo państwa*, [w:] Z. Polcickiewicz, P. Siemiątkowski, P. Tomaszewski (red.), *Współczesne wyzwania polityki bezpieczeństwa państwa*, Toruń 2019.
- Grasza A., Liwińska A., Kowalczyk M., *Księgowość*, „Kwartalnik Polityczny” 2014, 5.
- Hanausek T., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kraków 1996.
- Heywood A., *Politologia*, Warszawa 2006.
- Hołyst B., *Policja na świecie*, Warszawa 2011.
- Itrich-Drabarek J., *Apolityczność jako czynnik profesjonalizacji Służby Cywilnej*, [w:] A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm administracji publicznej*, Białystok 2004.
- Itrich-Drabarek J., *Etyka zawodowa funkcjonariuszy służb państwowych*, Warszawa 2016.
- Jemielniak D. (red.), *Badania jakościowe. Metody i narzędzia*, t. 2, Warszawa 2012.
- Kacak P., Duda A., *Ja mam odwagę powiedzieć*, „Policja 997” 2009, luty.
- Kacak P., Nems G., *Czas był na zmiany*, „Policja 997” 2013, luty.
- Kacak P., Rapacki A., *Nie chodzi nam o oszczędności*, „Policja 997” 2010, grudzień.
- Kapusta P., *Gad. Spowiedź klawisza*, Warszawa 2019.
- Karwat M., *O statusie pojęcia „polityczności”*, [w:] M. Karwat, B. Kaczmarek (red.), *Polityczność i polityka w refleksji teoriopolitycznej*, „Studia Politologiczne”, vol. 37, Warszawa 2015.
- Karwat M., *Polityka i apolityczność*, [w:] M. Szyszkowska (red.), *Interpretacje polityki*, Warszawa 1991.
- Karwat M., Ziółkowski J. (red.), *Leksykon pojęć politycznych*, Warszawa 2013.

- Klaus W., *Relacje między biedą i wykluczeniem społecznym a przestępczością*, [w:] K. Buczkowski, B. Czarnecka-Działuk, W. Klaus, A. Kossowska, I. Rzeplińska, P. Wiktorska, D. Woźniakowska-Fajst, D. Wójcik, *Społeczno-polityczne konteksty współczesnej przestępczości w Polsce*, Warszawa 2013.
- Klepka R., *Wizje państwa w programach wyborczych z 2005 r. Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości*, „Chorzowskie Studia Polityczne” 2008, nr 1.
- Kochańczyk R., *Przegląd strategii funkcjonowania polskiej Policji po 2000 roku*, [w:] J. Falecki, R. Kochańczyk, P. Sowizdraniuk (red.), *Współczesne uwarunkowania zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym państwa*, Katowice 2018.
- Kotowski W., *Ustawa o policji. Komentarz*, wydanie trzecie, Warszawa 2012.
- Kowalik J., Szostak W., *Metodologiczne problemy nauk o polityce dla studentów nauk politycznych*, Kielce 2007.
- Kruk M., *Prawne aspekty apolityczności Policji*, „Studia nad Bezpieczeństwem” 2018, 3.
- Kruszka M., *Etyka zawodowa funkcjonariuszy i pracowników służby więziennej*, „Kwartalnik Prawno-Kryminalistyczny” 2012, 3–4 (12–13).
- Kurasz I., *Grupy dyspozycyjne w strukturze społecznej. Próba analizy socjologicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, No. 3079, Wrocław 2008.
- Lisowska-Magdziarz M., *Analiza tekstu w dyskursie medialnym*, Kraków 2006.
- Litwiński R., *Apolityczność policji w II RP. Założenia i realizacja*, [w:] W. Kozyra (red.), *Państwo – władza – społeczeństwo w dwudziestym wieku*, Lublin 2004.
- Litwiński R., *Korpus Policji w II Rzeczypospolitej. Służba i życie prywatne*, Lublin 2010.
- Liwo M., *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, Warszawa 2013.
- Lusińska A., *Kampanie społeczne w służbie publicznej. Komunikowanie rządowe w Polsce w latach 1994–2015 z wykorzystaniem informacyjnych kampanii społecznych*, Warszawa 2019.
- Maciejewski J., *Grupy dyspozycyjne: analiza socjologiczna*, Wrocław 2014.
- Majer P. (red.), *Komendanci Główni Polskiej Policji (1918–2009)*, Szczytno 2009.
- Majer P., Misiuk A. (red.), *15 lat polskiej Policji 1990–2005*, Szczytno 2005.
- Majer P., *Realizacja zasad swobody zrzeszania się i apolityczności w działalności polskich służb policyjnych w latach 1918–2002*, [w:] J. Przygodzki, M.J. Ptak, *Społeczeństwo a władza. Ustrój, prawo, idee*, Wrocław 2010.
- Markiewicz W., *Czwórkami na emeryturę szli*, „Polityka”, 5–11 września 2012, 36 (2873).
- Marszałek-Kawa J., Siemiątkowski P. (oprac.), *Exposé Prezesów Rady Ministrów 1989–2019*, Toruń 2020.
- Matejuk A., *Tak ma być „Policja 997”* 2009, kwiecień.
- Matheson A., Weber B., Manning N., Arnould E., *Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants*, „OECD Working Papers on Public Governance”, 2007/6.

- Mikołajko Z., *Polacy zawsze byli podzieleni*, [w:] D. Kowalska [oraz] G. Schetyńska, A. Bielan, J. Czapiński, M. Kamiński, M. Gdula, L. Miller, Z. Mikołajko, W. Paruch, P. Kowal, M. Król, B. Nowacka, J. Brudziński, R. Bugaj, Z. Romaszewska, B. Piwnik, M. Wachoł, M. Chmaj, J. Staniszkis, S. Żelichowski, K. Lubnauer, P. Kukiz, P. Krupa, *Czas dobrej zmiany: jak rodzi się rewolucja*, Warszawa 2018.
- Misiuk A., *Historia policji w Polsce od X wieku do współczesności*, Warszawa 2008.
- Misiuk A., *Policja Polska w świetle wypowiedzi komendantów głównych Policji w latach 1990–2018*, „Securitologia”, 1/2018.
- Misiuk A., Rajchel K. (red.), *Podstawy organizacji i zarządzania*, Szczepiń 2001.
- Noszczyński T., *Policja w kryzysie*, „Policja 997” 2009, marzec.
- Noszczyński T., *Tyle samo, czyli mniej*, „Policja 997” 2013, styczeń.
- Nowak A., *Apolityczność Policji*, [w:] S. Pikulski (red.), *Ochrona człowieka w świetle praw Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z II Międzynarodowej Konferencji Naukowej*, Olsztyn 2002.
- Opaliński B., Rogalski M., Szustakiewicz P., *Ustawa o Policji. Komentarz*, wydanie drugie, Warszawa 2020.
- Ostaszewski P., Kacak P., *6000 chorych dziennie*, „Policja 997” 2008, kwiecień.
- Ostaszewski P., *Policjanci są przeciw*, „Policja 997” 2013, październik.
- Otrębski M., *Apolityczność policji. Nakaz prawny czy zobowiązanie moralne władzy państwowej?*, [w:] J. Konieczny (red.), *Moralne problemy bezpieczeństwa*, Kraków 2008.
- Piasecki A.K., *Kwestie bezpieczeństwa w exposé premierów III RP*, [w:] P. Stanisławski, M. Czuryk, K. Ostaszewski, J. Święcki, *Sprawność a legalność administracji publicznej w sferze ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Lublin 2014.
- Piekarski M., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Polski w latach 1989–2013. Wybrane aspekty*, Warszawa 2013.
- Pieprzny S., *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2003.
- Pitman G., *An Interdependency Model for Police Executive Relationships*, „International Journal of Police Science & Management” 2004, 6(3).
- Piwoński J., *Etyczność funkcjonariusza Policji*, Warszawa 2019.
- Pływaczewski W., Kędzierska G. (red.), *Leksykon policyjny*, Szczepiń 2001.
- Podwyżki na widelcu*, „Polityka”, 9 lutego 2008, 6 (2640).
- Pogonowski P., *Nadzór nad służbami specjalnymi a bezpieczeństwo państwa na tle doświadczeń krajów demokratycznych*, [w:] K. Raczkowski, K. Żukrowska, M. Żuber (red.), *Interdyscyplinarność nauk o bezpieczeństwie. Paradygmat. Wiedza. Demarkacja*, Warszawa 2013.
- Protest policjantów*, „Policja 997” 2010, styczeń.
- Protest*, „Policja 997” 2009, marzec.
- Pryciak M., *Służba cywilna w państwie*, Poznań 2011.
- Przywora B., *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Kraków 2012.
- Pytlakowski P., *Kogo trafi logo*, „Polityka”, 12–18 czerwca 2013, 24 (2911).

- Pytlakowski P., *Policyjna fala*, „Polityka”, 16 stycznia 2010, 3 (2739).
- Rapacki A., Sitek-Wasiak E., *Niepokorny*, Warszawa 2015.
- Rojtek R., *Bezpieczeństwo publiczne w Polsce – wnioski z badań*, Warszawa 2010.
- Rybacka J., *Populizm penalny w dyskursie politycznym*, [w:] J. Czapska, M. Szafrńska, D. Wójcik, *Penalny populizm. Perspektywa polityczna i społeczna*, Kraków 2016.
- Scott K.B., *Politics and the Police in Scotland: The Impact of Devolution*, „Crime, Law and Social Change” 2011, 55 (2).
- Semmler P., *Apolityczność jako element kształtujący autorytet Policji. Analiza na przykładzie rozwiązań polskich, czeskich, słowackich i węgierskich*, [w:] M. Hermanowski, S. Weremiuk, *Autorytet w Policji*, Poznań 2013.
- Sienkiewicz B., *Ludzie dorastają do zadań*, „Policja 997” 2013, maj.
- Silverman D., *Interpretacja danych jakościowych. Metody analizy rozmowy, tekstu i interakcji*, Warszawa 2008.
- Sitek E., *Efekt domina*, „Policja 997” 2008, lipiec.
- Sitkowska K., *Psychologiczne aspekty zarządzania tłumem*, „Kwartalnik Policyjny” 2016, 4.
- Sluis van A., Devroe E., *Checks and Balances in Democratic Control of Public Police. A Case Study of the Dutch National Police After the Reform*, „Police Practice and Research”, 2020, 21(6).
- Słodkowska I. (red.), *Wybory 2015. Partie i ich programy*, Warszawa 2018.
- Słupik T., za: K. Brylska, T. Gackowski, J. Wasilewski, *Marsz „Obudź się, Polsko!” w relacjach polskich stacji telewizyjnych. Część II: Wieczorne serwisy informacyjne*, „Zeszyty Prasoznawcze” 2014, 57, 4 (220).
- Sokolewicz W., *Wojsko i konstytucja*, Warszawa 2015.
- Sokołowski T., *Apolityczność i apartyjność. Podstawy prawne udziału żołnierzy w życiu publicznym*, Toruń 1996, za: K.A. Wojtaszczyk, *Problem apolityczności wojska* (maszynopis).
- Sprengel B., *Generałowie Policji*, Toruń 2019.
- Sprengel B., *Policja Państwowa a organy władzy publicznej w polityce ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce w latach 1918–1939*, Toruń 2011.
- Sprengel B., *Służby mundurowe ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Zarys problematyki*, Toruń 2008.
- Stachowiak J., Matejuk A., *Wietrzenie mundurów*, „Polityka”, 26 kwietnia 2008, 17 (2651).
- Stelina J., *Słów kilka o apolityczności w służbie cywilnej*, „Przegląd Służby Cywilnej” 2014, czerwiec.
- Stenning P., *The Idea of the Political ‘Independence’ of the Police: International Interpretations and Experiences*, [w:] M.E. Beare, T. Murray (red.), *Police and Government Relations: Who’s Calling the Shots?*, Toronto 2007.
- Szadkowska B., *Program Standaryzacji Komend i Komisariatów Policji*, „Kwartalnik Policyjny” 2014, 5.

- Szczepański D., *Program polityczny*, [w:] J. Marszałek-Kawa, D. Plecka (red.), *Leksykon wiedzy politologicznej*, Toruń 2018.
- Sztumski J., *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice 2005.
- Szubart J., *Kontrola parlamentarna w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] P. Stanisław, M. Czuryk, K. Ostaszewski, J. Święcki, *Sprawność a legalność administracji publicznej w sferze ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Lublin 2014.
- Śledzińska-Simon A., *Prawa polityczne urzędników. Analiza porównawcza praktyki i orzecznictwa Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 2010.
- Śledzińska-Simon A., *Zasada neutralności politycznej. Obowiązek zachowania neutralności czy ochrona naturalnego wizerunku korpusu służby cywilnej?*, „Przegląd Służby Cywilnej” 2014, czerwiec.
- Święczkowski B., Ziaja Ł., *Afery czasów Donalda Tuska*, Poznań 2014.
- Trela A., *Informacje na miarę kryzysu*, „Policja 997” 2009, sierpień.
- Tuliszka J., *Etyka. Wybrane problemy. Podręcznik dla policjantów*, Słupsk 2003.
- Wasiuk T., *Patologie świata polityki w oczach polityków*, [w:] J. Raciborski (red.), *Elity rządowe III RP 1997–2004. Portret socjologiczny*, Warszawa 2006.
- Wilk B., *Czy zakazać uczestnikom zgromadzeń zasłaniania twarzy? Analiza prezydenckich projektów zmiany Prawa o zgromadzeniach*, „Ogrody Nauk i Sztuki” 2015, 5.
- Wiszowaty E., *Etyka policji: między prawem, moralnością i skutecznością*, Warszawa 2014.
- Wood B.D., Waterman R.W., *The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy*, „The American Political Science Review” 1991, 85(3).
- Woźniak W., *Programy polskich partii politycznych jako materiał empiryczny w badaniach dyskursu politycznego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2017, 2.
- Yin R.K., *Studium przypadku w badaniach naukowych. Projektowanie i metody*, Kraków 2015.
- Zalewski J., *Apolityczność sił zbrojnych Drugiej i Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej: teoria i praktyka*, Warszawa 2009.
- Zalewski J., *Zasada politycznej neutralności – kategoria politologiczna i jej zastosowanie do wojska, jako części aparatu państwowego*, „Przegląd Służby Cywilnej” 2014, czerwiec.
- Zalewski S., *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2005.
- Żakowski J., Sienkiewicz B., *Nie rozbierać się na mrozie*, „Polityka”, 10–16 kwietnia 2013, 15 (2903).

Źródła internetowe

- 11 zgromadzeń w Warszawie. *Policja: jesteśmy przygotowani*, <https://fakty.interia.pl/polska/news-11-zgromadzen-w-warszawie-policja-jestesmy-przygotowani,nId,925536>, dostęp: 24.05.2019 r.
- 9,6 chętnych na jedno miejsce do pracy w policji, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/9-6-chetnych-na-jedno-miejsce-do-pracy-w-policji-7539312.html>, dostęp: 16.03.2020 r.
- Apolityczność to podstawa policji, <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/38868,Apolitycznosc-to-podstawa-Policji.html>, dostęp: 20.04.2020 r.
- Artur Zawisza: ta policja nie składa się z aniołków, <https://tvn24.pl/polska/artur-zawisza-ta-policja-nie-sklada-sie-z-aniolkow-ra487366-3417447>, dostęp: 22.04.2020 r.
- Baczyński M., *Policjanci. Bilans „dobrej zmiany”*, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/podsumowanie-rzadow-pis-policja/km37gfh>, dostęp: 16.03.2020 r.
- Bał się, że to nie policja..., https://interwencja.polsatnews.pl/reportaz/2013-12-10/bal-sie-ze-to-nie-policja_1330535/, dostęp: 20.04.2020 r.
- Bartłomiej Sienkiewicz – podsumowanie pracy na stanowisku szefa MSW, <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/12366,Bartlomiej-Sienkiewicz-podsumowanie-pracy-na-stanowisku-szefa-MSW.html>, dostęp: 24.03.2020 r.
- Bartłomiej Sienkiewicz o 11 listopada – „Policja z wieloma incydentami w trakcie marszu sobie radziła, dusząc je w zarodku”, <http://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/11571,-Bartlomiej-Sienkiewicz-o-11-listopada-Policja-z-wieloma-incydentami-w-trakcie-ma.html>, dostęp: 5.05.2020 r.
- Biuro do Walki z Cyberprzestępczością, <https://policja.pl/pol/kgp/bwc/33358,Biuro-do-Walki-z-Cyberprzestepczoscia.html>, dostęp: 8.07.2020 r.
- Blikowska J., Wybranowski W., *Marsz policjantów w kominiarkach*, <https://www.rp.pl/artukul/951242-Marsz-policjantow-w-kominiarkach.html>, dostęp: 23.05.2019 r.
- Brutalne zachowanie policji 11 listopada. W akcji jest adrenalina, <https://polskatimes.pl/brutalne-zachowanie-policji-11-listopada-w-akcji-jest-adrenalina-video/ar/472042>, dostęp: 5.05.2019 r.
- Budżet 2013: 18,6 mln na mundurowych, <https://www.newsweek.pl/polska/budzet-2013-policja-bezpieczenstwo-abw/6tjpm6j>, dostęp: 10.03.2020 r.
- Byli dyrektorzy do aresztu za korupcję w MSWiA, <https://tvn24.pl/polska/byli-dyrektorzy-do-aresztu-za-korupcje-w-mswia-ra197158-3489159>, dostęp: 15.04.2020 r.
- Coraz mniej funkcjonariuszy przechodzi na emeryturę, <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/13116,Coraz-mniej-funkcjonariuszy-przechodzi-na-emeryture.html>, dostęp: 14.09.2017 r.
- Deskur zastąpi Rapackiego, <https://www.tvp.info/6114036/polska/deskur-zastapi-rapackiego/>, dostęp: 25.03.2020 r.

- Dlaczego odszedł generał Działoszyński? Czy o dymisji szefa policji przesądził konflikt z Teresą Piotrowską, czy podejrzan kontakt syna?*, <https://wpolityce.pl/polityka/233142-dlaczego-odszedl-general-dzialoszynski-czy-o-dymisji-szefa-policji-przesadzil-konflikt-z-teresa-piotrowska-czy-podejrzan-kontakty-syna>, dostęp: 4.09.2018 r.
- Do niedawna był szefem policji. Teraz otworzy łódzką listę PSL do Sejmu*, <https://dzienniklodzki.pl/sensacyjne-wyborcze-rozdanie-w-psl-byly-szef-policji-otworzy-lodzka-liste/ar/4712795>, dostęp: 23.03.2020 r.
- Drugie *exposé* premiera Donalda Tuska – stenogram, <https://www.premier.gov.pl/realizacja-planow/drugie-expose-premiera-donald-tuska-stenogram.html>, dostęp: 8.07.2020 r.
- Działania zrealizowane w MSW w 2012 r.*, DZIAŁANIA_ZREALIZOWANE_W_MSW_W_2012_r_.pdf, dostęp: 17.09.2017 r.
- Emerytury dla służb mundurowych*, http://www.vademecumkadrowego.pl/artykul_narzedziowa,309,235,2573,emerytury-dla-sluzb-mundurowych.html, dostęp: 16.09.2017 r.
- Exposé premier Ewy Kopacz* – stenogram, 1.10.2014 r., <https://www.premier.gov.pl/realizacja-planow/expose-premier-ewy-kopacz-stenogram.html>, dostęp: 8.07.2020 r.
- Exposé premiera Donalda Tuska* – stenogram, <https://www.premier.gov.pl/realizacja-planow/expose-premiera-donald-tuska-stenogram.html>, dostęp: 8.07.2020 r.
- Fakty po faktach, TVN 24, 12.11.2013 r.*, <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/minister-w-mediach/11559,Fakty-po-faktach-TVN-24-12112013-r.html>, dostęp: 22.04.2020 r.
- Fedorowicz I., Matejuk A., *Mając mniej, zrobimy więcej*, <http://www.gazeta.policja.pl/997/archiwum-1/2009/numer-52-072009/42824,90-LAT-POLSKIEJ-POLICJI.html>, dostęp: 5.03.2020 r.
- Fedorowicz I., Trela A., *Jeszcze o cięciu*, <http://gazeta.policja.pl/997/archiwum1/2010/numer-58-012010/49179,dok.html>, dostęp: 14.06.2016 r.
- Generał Polko: za słabe wystąpienie Dudy*, <http://www.rp.pl/Sluzby-mundurowe/170819493-General-Polko-Za-slabewystapienie-Dudy.html#ap-1>, dostęp: 4.09.2017 r.
- Gładysz D., *Działalność policji podczas Marszów Niepodległości w latach 2010–2014*, Kielce 2015, <https://books.google.pl/books?id=YiLDCgAAQBAJ&pg=PA17&dq=policja+11+listopada&hl=pl&sa=X&ved=0ahUKewjxyuL5sLHiAhVnhosKHQXUCQ8Q6AEIKTAA#v=onepage&q&f=false>, dostęp: 11.05.2020 r.
- Głowacki W., *Kto demolował Warszawę 11 listopada? Na pewno nie policja*, <https://polskatimes.pl/kto-demolowal-warszawe-11-listopada-na-pewno-nie-policja/ar/1040751>, dostęp: 22.04.2020 r.
- Górski dla „NDZ”: *Władza szykuje się do rozróby*, <https://fakty.interia.pl/prasa/news-gorski-dla-ndz-wladza-szykuje-sie-do-rozroby,nId,1049874>, dostęp: 22.04.2020 r.

- Gursztyn P., Rulewski J., *Senator PO: Podnieść emerytury ofiarom SB*, http://web.archive.org/web/20100516050513/http://www.dziennik.pl/polityka/article242175/Senator_PO_Podniesc_emerytury_ofiarom_SB.html, dostęp: 14.03.2020 r.
- Grzegorz Schetyna – *O mnie*, <http://www.schetyna.pl/o-mnie>, dostęp: 25.03.2021 r.
- Historia Biura*, <http://policja.pl/pol/bswp/o-bswp/3584,Historia-Biura.html>, dostęp: 12.06.2020 r.
- Historia CBŚP*, <http://www.cbsp.policja.pl/cbs/o-cbsp/historia/120311,Historia-CBSP.html>, dostęp: 05.03.2020 r.
- Ingracjacja*, <http://www.psychologia.apl.pl/index.php/psychoslownik/S%C5%82ownik-poj%C4%99%C4%87-z-zakresu-psychologii-3/I/Ingracjacja-29/>, dostęp: 2.05.2016 r.
- Interpelacje i zapytania*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/komunikat.xsp?documentId=E738F0957F26F926C1257A78002BE7A4>, dostęp: 27.07.2017 r.
- Jacek Cichocki, <https://klubjagiellonski.pl/profil/cichocki-jacek/>, dostęp: 25.03.2021 r.
- Jacek Cichocki zdradza przyczyny zmian w MSW, <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/jacek-cichocki-zdradza-przyczyny-zmian-w-msw/dwg87>, dostęp: 18.08.2018 r.
- Jachowicz J., Pasztelański R., Matejuk A., *Policjant powinien być sprawny*, <https://tygodnik.tvp.pl/2388408/policjant-powinien-byc-sprawny>, dostęp: 18.08.2018 r.
- Jałoszewski M., *Proces Roberta Winnickiego z Ruchu Narodowego o „bandytę w mundurze”*, <https://wyborcza.pl/1,134154,19139995,proces-roberta-winnickiego-z-ruchu-narodowego-o-bandyte-w-mundurze.html>, dostęp: 25.03.2020 r.
- Jednolity standard komend policji – w MSW powstał specjalny zespół*, <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/10339,Jednolity-standard-komend-policji-w-MSW-powstal-specjalny-zespol.html>, dostęp: 14.06.2016 r.
- Jerzy Miller – *nowy szef MSW*, <https://web.archive.org/web/20160308115318/http://polska.newsweek.pl/jerzy-miller---nowy-szef-mswia,47205,1,1.html>, dostęp: 25.03.2021 r.
- Język nienawiści czy prowokacja policji – co wywołało zajścia w Święto Niepodległości*, <https://www.polskieradio.pl/7/1691/Artykul/1284505,Język-nienawisci-czy-prowokacja-policji-co-wywolalo-zajscia-w-Swieto-Niepodleglosci>, dostęp: 17.03.2019 r.
- Kacprzak I., Zawadka G., *Dziura w budżecie policji*, <https://www.rp.pl/Sluzby-mundurkowe/311039861-Dziura-w-budziecie-policji.html>, dostęp: 10.03.2020 r.
- Kaczyński: *Premier powiedział beczelne kłamstwo*, <https://fakty.interia.pl/polska/news-kaczynski-premier-powiedzial-bezczelne-klamstwo,nId,908585>, dostęp: 7.04.2019 r.
- Kalisz: *Kilka miesięcy przed Euro odchodzą fachowcy*, <https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/528651,Kalisz-kilka-miesiecy-przed-Euro-odchodzi-fachowcy>, dostęp: 18.08.2018 r.
- Kary za zasłanianie twarzy. Prezydent złoży jutro projekt*, <https://fakty.interia.pl/polska/news-kary-za-zaslanianie-twarzy-prezydent-zlozy-jutro-projekt,nId,908781>, dostęp: 18.03.2019 r.

- Koc J., *Policjanci chcą podwyżek. Tylko chwilę jeszcze poczekają*, <https://www.pulshr.pl/zwiazki-zawodowe/policjanci-chca-podwyzek-tylko-chwile-jeszcze-poczekaja,27627.html>, dostęp: 31.08.2020 r.
- Komendant Marek Działoszyński złożył rezygnację, <https://www.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/12901,Komendant-Marek-Dzialoszynski-zlozyl-rezygnacje.html>, dostęp: 21.07.2018 r.
- Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/sklad-kom6?OpenAgent&ASW>, dostęp: 24.01.2021 r.
- Komisja Spraw Wewnętrznych (ASW), <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=SKLADKOMST&NrKadencji=7&KodKom=ASW>, dostęp: 24.01.2021 r.
- Kosmatka J., Skłodkowski T., *Dlaczego Marek Działoszyński podał się do dymisji?*, <http://www.dzienniklodzki.pl/artukul/3745933,dlaczego-marek-dzialoszynski-podal-sie-do-dymisji,id,t.html>, dostęp: 11.08.2018 r.
- Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych, <https://www.policja.pl/pol/kgp/bwik/dokumenty/krajowe-centrum-informa/86653,Krajowe-Centrum-Informacji-Kryminalnych.html>, dostęp: 8.07.2020 r.
- Krajowy system cyberbezpieczeństwa, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/krajowy-system-cyberbezpieczenstwa->, dostęp: 8.07.2020 r.
- Krasnodebski: *Pamiętajmy, że wolność zgromadzeń to wartość*, <https://fakty.interia.pl/raporty/raport-zamieszki-w-warszawie/komentarze/news-krasnodebski-pamietajmy-ze-wolnosc-zgromadzen-to-wartosc,nId,908262>, dostęp: 17.03.2019 r.
- Krzysztof Wyszkowski o nowym komendancie głównym policji, <https://www.wsensie.pl/publicystyka/18-komentarze/2194-krzysztof-wyszkowski-o-nowym-komendancie-glownym-policji>, dostęp: 24.03.2020 r.
- Lewandowski A., *Państwo policyjne. Będą zatrzymania prewencyjne*, <http://gazetabaltycka.pl/promowane/panstwo-policyjne-beda-zatrzymania-prewencyjne>, dostęp: 22.04.2020 r.
- Liczba policjantów w polskiej Policji – fakty, <https://www.policja.pl/pol/aktualnosci/183752,Liczba-policjantow-w-polskiej-Policji-fakty.html>, dostęp: 8.02.2021 r.
- Łagowska K., *Matejuk nowym szefem policji*, <http://wyborcza.pl/1,75398,4988258.html>, dostęp: 18.08.2018 r.
- Machajski P., *Szef policji o 11 listopada: Działaliśmy zdecydowanie, tylko selektywnie. Ludzie mają prawo demonstrować*, https://wyborcza.pl/1,75398,15057073,Szef_policji_o_11_listopada_Dzialalismy_zdecydowanie_.html, dostęp: 25.03.2020 r.
- Marek Działoszyński objął obowiązki szefa policji. Zastąpił Andrzeja Matejuka, <https://www.gazetaprawna.pl/amp/582518,marek-dzialoszynski-objal-obowiazki-szefa-policji-zastapil-andrzeja-matejuka.html>, dostęp: 25.03.2020 r.
- Marek Działoszyński oficjalnie szefem policji, <https://www.wprost.pl/287169/marek-dzialoszynski-oficjalnie-szefem-policji.html>, dostęp: 25.03.2020 r.

- Martin D., *Legal Sites of Executive-Police Relations: Core Principles in a Canadian Context*, https://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/inquiries/ipperwash/policy_part/meetings/pdf/Martin.pdf, dostęp: 04.07.2016 r.
- Miał najgorsze statystyki w kraju, został szefem policji*, http://www.skarbowcy.pl/blaster/extarticle.php?show=article&article_id=9313, dostęp: 1.09.2018 r.
- Milczanowski: zmniejszenie emerytur pozytywnie zweryfikowanym – to skandal*, <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/101639,milczanowski-zmniejszenie-emerytur-pozytywnie-zweryfikowanym-to-skandal.html>, dostęp: 14.03.2020 r.
- Miller o zamieszkach: policja działała bez zarzutu*, <https://www.google.pl/search?q=miller+o+zamieszkach+policja+dzialala+bez+zarzutu&oq=miller+o+zamieszkach+policja+dzialala+bez+zarzutu&aqs=chrome..69i57.10349j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>, dostęp: 17.03.2019 r.
- Miller: policja działała dobrze*, <https://www.wprost.pl/kraj/269658/miller-policja-dzialala-dobrze.html>, dostęp: 17.03.2019 r.
- Miłkowski M., *Jak mówić apolitycznie? Krótki kurs*, <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/456/milek.htm?sequence=1&isAllowed=y>, dostęp: 04.06.2016 r.
- Minister Bartłomiej Sienkiewicz w Radio Tok FM*, <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/11692,Minister-Bartlomiej-Sienkiewicz-w-Radio-Tok-FM.html>, dostęp: 23.03.2020 r.
- Minister S. Koziej o pracach nad rekomendacjami dla prezydenta ws. zmian prawa*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/3504,Minister-S-Koziej-o-pracach-nad-rekomendacjami-dla-prezydenta-ws-zmian-prawa.html>, dostęp: 7.04.2019 r.
- Minister Teresa Piotrowska spotkała się ze związkami zawodowymi*, <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/12659,Minister-Teresa-Piotrowska-spotkala-sie-ze-zwiazkami-zawodowymi.html>, dostęp: 17.09.2017 r.
- Minister Teresa Piotrowska wzięła udział w odprawie kadry kierowniczej Policji w Szczycinie*, <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/13003,Minister-Teresa-Piotrowska-wziela-udzial-w-odprawie-kadry-kierowniczej-Policji-w.html>, dostęp: 25.03.2020 r.
- Ministrowie o pracy swoich resortów i planach na przyszłość*, <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/10317,Ministrowie-o-pracy-swoich-resortow-i-planach-na-przyszlosc.html>, dostęp: 26.03.2020 r.
- Mniej funkcjonariuszy na L-4*, <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/12868,Mniej-funkcjonariuszy-na-L-4.html>, dostęp: 17.09.2017 r.
- MSW przed 11 listopada: Naruszasz prawo, licz się z konsekwencjami*, <https://fakty.interia.pl/news-msw-przed-11-listopada-naruszasz-prawo-licz-sie-z-konsekwenc,nId,1050996>, dostęp: 22.04.2020 r.
- MSW w 2013 – sprawdź co robiliśmy w ubiegłym roku*, <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/11682,MSW-w-2013-sprawdz-co-robilismy-w-ubieglym-roku.html>, dostęp: 24.03.2020 r.

- MSW: *nadinsp. Krzysztof Gajewski nowym Komendantem Głównym Policji (komunikat)*, [http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/23434,14,msw-nadinsp-krzysztof-gajewski-nowym-komendantem-glownym-policji-\(komunikat\);jsessionid=1+kYxJZ+B9m56kZMdqUPQsQH.undefined](http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/23434,14,msw-nadinsp-krzysztof-gajewski-nowym-komendantem-glownym-policji-(komunikat);jsessionid=1+kYxJZ+B9m56kZMdqUPQsQH.undefined), dostęp: 5.09.2018 r.
- Narodowcy odcinają się od „idiotów i debili”. Ale zbierają pieniądze dla „poszkodowanych przez policję”*, <https://tvn24.pl/polska/narodowcy-odcinaja-sie-od-idiotow-i-debili-ale-zbieraja-pieniadze-dla-poszkodowanych-przez-policje-ra487528-3417550>, dostęp: 7.05.2020 r.
- NIK o modernizacji Policji*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bezpieczenstwo/nik-o-modernizacji-policji.html>, dostęp: 11.02.2021 r.
- Noszczyński T., *Budżet 2013 cd.*, <http://gazeta.policja.pl/997/inne/tylko-sluzba/90121,Budzet-2013-cd-Nr-101-082013.html>, dostęp: 14.06.2016 r.
- Noszczyński T., *Miliony dla Policji*, <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/21548,Miliony-dla-Policji.html>, dostęp: 14.06.2016 r.
- Notatka służbowa z obserwacji zgromadzeń publicznych, które odbyły się w Warszawie w dniu 11 listopada 2011 r.* (RPO-687245 – I/11/MSW), <https://www.rpo.gov.pl/pliki/13213690610.pdf>, dostęp: 8.05.2020 r.
- Nowa kadra w MSW*, <https://tvn24.pl/polska/nowa-kadra-w-msw-ra196182-3488297>, dostęp: 25.03.2020 r.
- Nowak M., *Prace nad zmniejszeniem emerytur dla funkcjonariuszy służb PRL*, <http://web.archive.org/web/20170323215605/http://www.rp.pl/web/20170330083112/http://www.rp.pl/arttykul/221941-Prace-nad-zmniejszeniem-emerytur-dla-funkcjonariuszy-sluzb-PRL.html>, dostęp: 14.03.2020 r.
- Nowy komendant policji w środę?*, http://wyborcza.pl/1,76842,10909445,Nowy_komendant_policji_w_srode_.html, dostęp: 18.08.2018 r.
- Nowy szef polskiej policji*, <http://www.gniezno.policja.gov.pl/wl3/aktualnosci/8732,Nowy-szef-polskiej-Policji.html>, dostęp: 20.08.2018 r.
- O programie Standaryzacji Komend i Komisariatów Policji*, <https://www.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/12423,O-Programie-Standaryzacji-Komend-i-Komisariatow-Policji.html>, dostęp: 14.06.2016 r.
- Od 1 czerwca zmiany w L-4 mundurowych*, <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/12004,Od-1-czerwca-zmiany-w-L-4-mundurowych.html>, dostęp: 17.09.2017 r.
- Öhberg P., Munk Christiansen P., Niklasson B., *Administrative Politicization or Contestability? How Political Advisers Affect Neutral Competence in Policy Processes*, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/padm.12253>, dostęp: 14.04.2021 r.
- Organizatorzy Marszu Niepodległości: 11 listopada nie chcemy widzieć policji*, <https://www.polskieradio24.pl/5/3/Artykul/955009,Organizatorzy-Marszu-Niepodleglosci-i-11-listopada-nie-chcemy-widziec-policji>, dostęp: 22.04.2020 r.
- Organizatorzy: Agresywni uczestnicy Marszu Niepodległości to agenci policji*, <https://www.gazetaprawna.pl/arttykuly/834698,organizatorzy-agresywni-uczestnicy-marszu-niepodleglosci-to-agenci-policji.html>, dostęp: 22.04.2020 r.

- Osiecki G., *Emerytury byłych policjantów i żołnierzy ciągle rosną*, <http://serwisy.gazeta-prawnika.pl/emerytury-i-renty/artykuly/816286,emerytury-mundurowych-swiadczenia-ciagle-rosna.html>, dostęp: 14.09.2017 r.
- Oświadczenie Stowarzyszenia Marsz Niepodległości o Marszu Niepodległości 2013*, <https://tvn24.pl/oswiadczenie-stowarzyszenia-marsz-niepodleglosci-o-marszu-niepodleglosci-2013,371063,s.html?h=2214>, dostęp: 28.04.2020 r.
- Paprocka W., Kobos M., *Oświadczenie MSWiA i MF w sprawie rzekomego zagrożenia płynności w wypłacaniu uposażeń funkcjonariuszy Policji*, 19 stycznia 2009 r., *Oświadczenie-MSWiA-i-MF-w-sprawie-rzekomego-zagrozenia-plynnosci-w-wyplacaniu-up.pdf*, dostęp: 17.09.2017 r.
- Paradowska J., *Biuro Bezpieczeństwa Partyjnego*, <https://www.polityka.pl/tygodnik-polityka/kraj/300213,1,generalskie-nominacje.read?page=144&moduleId=4677>, dostęp: 30.03.2020 r.
- Pasztelański R., *Komendant na trudne czasy*, <https://www.wprost.pl/124942/Komendant-na-trudne-czasy.html>, dostęp: 18.08.2018 r.
- Pawlak K., *Tusk szykuje wojsko na 11 listopada*, <https://gpcodziennie.pl/23605-tuskszykuje-wojskona-11-listopada.html>, dostęp: 22.04.2020 r.
- Piechota I., *Przywileje wybranych grup zawodowych w Polsce*, <https://rynekpracy.pl/artykuly/przywileje-wybranych-grup-zawodowych-w-polsce>, dostęp: 14.09.2017 r.
- Pietryga T., *Prawo o zgromadzeniach po Marszu Niepodległości*, <https://www.rp.pl/artykul/754949-Prawo-o-zgromadzeniach-po-Marszu-Niepodleglosci.html>, dostęp: 7.04.2019 r.
- PiS dystansuje się od narodowców. Kamiński: Nie wierzę w prowokację policji na Marszu Niepodległości, <https://polskatimes.pl/pis-dystansuje-sie-od-narodowcow-kaminski-nie-wierze-w-prowokacje-policji-na-marszu-niepodleglosci/ar/697669>, dostęp: 5.05.2019 r.
- PO o wydarzeniach 11 listopada: PiS jak Młodzież Wszechpolska, <https://fakty.interia.pl/polska/news-po-o-wydarzeniach-11-listopada-pis-jak-mlodziez-wszechpolska,nId,925624>, dostęp: 22.04.2020 r.
- Podziękowanie za zabezpieczenie 11 listopada*, <http://policja.pl/pol/aktualnosci/118917,Podziekowania-za-zabezpieczenie-11-listopada.html>, dostęp: 24.04.2020 r.
- Policja chce prewencyjnie zatrzymywać*, <https://www.tvp.info/13211183/policja-chce-prewencyjnie-zatrzymywac>, dostęp: 22.04.2020 r.
- Policja łagodzi kryteria naboru*, <http://nszrp.wroclaw.pl/index.php/2018/06/19/policja-lagodzi-kryteria-naboru/>, dostęp: 16.03.2020 r.
- Policja nie odpowie za 11 listopada*, <https://niezalezna.pl/50095-policja-nie-odpowie-za-11-listopada>, dostęp: 24.05.2019 r.
- Policja podnosi standard. Nowe komendy i komisariaty do 2015 roku*, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/policja-podnosi-standard-nowe-komendy-i-komisariaty-do-2015.html>, dostęp: 14.06.2016 r.

- Policja przygotowuje się do obchodów 11 listopada*, <http://www.zw.com.pl/arttykul/666827.html>, dostęp: 22.04.2020 r.
- Policjant przejmuje policję*, <https://wiadomosci.wp.pl/policjant-przejmuje-policje-6108679640715905a>, dostęp: 18.08.2018 r.
- Poprzedni Komendanci Główni*, https://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/poprzedni_komendanci_glowni, dostęp: 20.07.2020 r.
- Posel Winnicki skazany. Sprawa „Bandyty w mundurze”. W tle walka z Marszem Niepodległości*, <https://medianarodowe.com/posel-winnicki-skazany-za-zniewazenie-policjanta-sprawa-bandyty-w-mundurze/>, dostęp: 28.04.2020 r.
- Posłowie słuchali o działaniach policji podczas 11 listopada w Warszawie*, <https://wiadomosci.wp.pl/poslowie-sluchali-o-dzialaniach-policji-podczas-11-listopada-w-warszawie-6031539550114433a>, dostęp: 5.05.2019 r.
- Powazne zmiany w kierownictwie MSW*, <http://www.newsweek.pl/polska/powazne-zmiany-w-kierownictwie-msw,86762,1,1.html>, dostęp: 18.08.2018 r.
- Powstanie Ruch Narodowy, który „ma dążyć do obalenia republiki” – zapowiedź na koniec Marszu Niepodległości*, http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103085,12835301,Powstanie_Ruch_Narodowy_ktory_ma_dazyc_do_obalenia.html, dostęp: 5.05.2019 r.
- Prezydencka inicjatywa skierowana do Sejmu*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/3518,Prezydencka-inicjatywa-skierowana-do-Sejmu.html>, dostęp: 7.04.2019 r.
- Prezydent RP: „Przyspieszyć prace nad projektem o zakazie zasłaniania twarzy”*, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6106,Prezydent-RP-quotPrzyspieszyc-prace-nad-projektem-o-zakazie-zaslania-twarzyqu.html>, dostęp: 8.06.2020 r.
- Priorytety działania MSWiA*, <http://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/5230,Priorytety-dzialania-MSWiA.html>, dostęp: 26.03.2020 r.
- Priorytety Komendanta Głównego Policji na lata 2007–2009*, <http://bip.torun.kmp.policja.gov.pl/034/strategia/archiwum/2926,Priorytety-Komendanta-Glownego-Policji-na-lata-2007-2009.html>, dostęp: 20.07.2020 r.
- Priorytety Komendanta Głównego Policji na lata 2013–2015*, <https://isp.policja.pl/isp/aktualnosci/7813,7-priorytetow-Komendanta-Glownego-Policji.html>, dostęp: 14.04.2021 r.
- Prof. Nęcki: To nie był patriotyzm*, <https://fakty.interia.pl/raporty/raport-zamieszki-w-warszawie/komentarze/news-prof-necki-to-nie-byl-patriotyzm,nId,908263>, dostęp: 22.04.2020 r.
- Program standaryzacji komend i komisariatów Policji na lata 2013–2015*, <https://www.info.policja.pl/download/16/105486/Programzatwierdzony29styczen2013r.pdf>, dostęp: 14.06.2016 r.
- Przepisy dopuszczają powołanie na stanowisko Komendanta Głównego Policji osoby, która nie jest funkcjonariuszem Policji*, <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/4456,Przepisy-dopuszczaja-powolanie-na-stanowisko-Komendanta-Glownego-Policji-osoby-k.html>, dostęp: 18.08.2018 r.

- Przywora B., *Bezpieczeństwo państwa a ograniczenia praw i wolności osób pełniących funkcje w służbie publicznej*, <http://niezniknelo.pl/OK2/artukul/bezpieczenstwo-panstwa-a-ograniczenia-praw-i-wolnosci-osob-pelniacych-funkcje-w-sluzbie-publicznej/5/index.html>, dostęp: 5.01.2020 r.
- Pytlakowski P., *Zabawy buławą*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1523987,1,rewolucja-w-policji.read>, dostęp: 1.09.2018 r.
- Raport z obserwacji Marszu Niepodległości 11 listopada 2013 roku*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2013/11/HFPC_raport_z_obserwacji_11_11_2013.pdf, dostęp: 7.05.2020 r.
- Raport z obserwacji zgromadzeń 11 listopada 2011*, http://beta.hfhr.pl/wp-content/uploads/2011/11/raport_z_obserwacji_zgromadzen_11_listopada_2011.pdf, dostęp: 22.04.2020 r.
- Raport z obserwacji zgromadzeń 11 listopada 2012*, http://beta.hfhr.pl/wp-content/uploads/2012/11/raport_z_obserwacji_zgromadzen_11_listopada_2012.pdf, dostęp: 22.04.2020 r.
- Raport z przebiegu Marszu Niepodległości 11.11.2012 r., ze szczególnym uwzględnieniem działań policji*, http://www.atopolskawlasnie.com/Marsz_Niepodleglosci/raport_strazy_marszu_niepodleglosci_2012.pdf, dostęp: 02.05.2020 r.
- Rezerwy celowe*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=165823C363BC4D30C1257A5600444972&litera=R>, dostęp: 14.06.2016 r.
- Roach K., *Four Models of Police-Government Relations*, https://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/inquiries/ipperwash/policy_part/meetings/pdf/Roach.pdf, dostęp: 04.07.2019 r.
- Rocznica powstania Biura do Walki z Cyberprzestępczością KGP*, <https://isp.policja.pl/isp/aktualnosci/12076,Rocznica-powstania-Biura-do-Walki-z-Cyberprzestepczoscia-KGP.html>, dostęp: 8.07.2020 r.
- Rok rządu Ewy Kopacz*, <http://demagog.org.pl/analizy-obietnic/rok-rzadu-ewy-kopacz/>, dostęp: 8.07.2020 r.
- RPO podjął z urzędu sprawę zamieszek podczas Marszu Niepodległości*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-podj%C4%85%C5%82-z-urz%C4%99du-spraw%C4%99-zamieszek-podczas-marszu-niepodleg%C5%82o%C5%9Bci>, dostęp: 8.05.2020 r.
- Rząd obawia się lobby służb mundurowych – pisze Paweł Soloch*, <http://www.rp.pl/art-tykul/790844-Rzad-obawia-sie-lobby-sluzb-mundurowych---pisze-Pawel-Soloch.html#ap-1>, dostęp: 16.09.2017 r.
- Sąd: obniżka emerytury policjanta na podstawie tzw. „drugiej ustawy dezubekizacyjnej” z 2016 r. bezpodstawna*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/sad-obnizka-emerytury-policjanta-na-podstawie-tzw-ustawy-dezubekizacyjnej-z-2016-r-bezprawna>, dostęp: 14.03.2020 r.
- Schetyna wybrał nowego komendanta; Karski: to emeryt*, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/schetyna-wybral-nowego-komendanta-karski-to-emeryt/xsnhl>, dostęp: 18.08.2018 r.

- Schetyna: *Matejuk od czwartku nowym szefem Policji*, <http://www.newsweek.pl/wiadomosci/z-ostatniej-chwili/-schetyna—matejuk-od-czwartku-nowym-szefem-policji,5222,1,1.html>, dostęp: 18.08.2018 r.
- Sikorski o *demonstrantach: obciach, a nie patriotyzm*, <https://www.wprost.pl/prime-time/424610/sikorski-o-demonstrantach-obciach-a-nie-patriotyzm.html>, dostęp: 22.04.2020 r.
- Skibińska R., *Lewica: PO chce odebrać przywileje emerytalne peerelowskim żołnierzom*, <http://archive.is/WtDys#selection-4009.1-4009.70>, dostęp: 14.03.2020 r.
- SLD *staje w obronie przywilejów esbeków*, http://web.archive.org/web/20100519025747/http://www.dziennik.pl:80/polityka/article233872/SLD_staje_w_obronie_przywilejow_esbekow.html, dostęp: 14.03.2020 r.
- Śłużby nadal atrakcyjne*, <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/10649,Sluzby-nadal-atrakcyjne.html>, dostęp: 17.09.2017 r.
- Socjolog: jesteśmy słabi, mamy chyba kompleksy narodowe*, <https://www.wprost.pl/424604/socjolog-jestesmy-slabi-mamy-chyba-kompleksy-narodowe.html>, dostęp: 22.04.2020 r.
- Sossin L., *The Oversight of Executive Police Relations in Canada: The Constitution, the Courts, Administrative Processes and Democratic Governance*, https://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/inquiries/ipperwash/policy_part/meetings/pdf/Sossin.pdf, dostęp: 04.07.2016 r.
- Stan zatrudnienia na dzień 1 stycznia 2019 roku*, <https://info.policja.pl/inf/organizacja/stan-zatrudnienia/49216,stan-zatrudnienia-na-dzien-1-stycznia-2019-roku.html>, dostęp: 10.03.2020 r.
- Stan zatrudnienia na pozostałe lata*, <http://www.info.policja.pl/inf/organizacja/stan-zatrudnienia/pozostale-lata>, dostęp: 10.03.2020 r.
- Starcia w Warszawie. Marsz Niepodległości zatrzymany przez policję. Gaz dusi uczestników*, <https://wpolityce.pl/polityka/144324-starcia-w-warszawie-marsz-niepodleglosci-zatrzymany-przez-policje-gaz-dusi-uczestnikow>, dostęp: 5.05.2019 r.
- Stenogram z exposé premiera Donalda Tuska*, 18.11.2011 r., <https://www.premier.gov.pl/realizacja-planow/expose-premiera-donalda-tuska-stenogram.html>.
- Subik P., *Niezadowolenie mundurowych. Jadą do Brukseli szukać Tuska*, <https://dziennikpolski24.pl/niezadowolenie-mundurowych-jada-do-brukseli-szukac-tuska/ar/8173730>, dostęp: 31.08.2020 r.
- Suchodulska M., *Wierzę, że ETPC zajmie się sprawami osób objętych ustawą dezubekizacyjną – mówi mecenas Anna Rakowska-Trela*, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1297691,ustawa-dezubekizacyjna-skargi-do-etpc.html>, dostęp: 14.03.2020 r.
- Szary A., *Apolityczność Policji?*, http://www.nszzpwlkp.pl/policja,181,apolitycznosc_policji.htm, dostęp: 2.05.2016 r.
- Szary A., Koniuszy S., *Apolityczność a Policja*, <http://www.zwnszzp.olsztyn.pl/aktualnosci/778-apolitycznosc-a-policja>, dostęp: 22.07.2018 r.

- Szef MSW burzy krew. Policjanci pochodzą z patologicznych rodzin..., <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/439421,sienkiewicz-szef-msw-mowi-o-policjantach-pochodza-z-patologicznych-rodzin.html>, dostęp: 20.04.2020 r.
- Szef MSW do skinheadów: idziemy po was, <https://tvn24.pl/polska/szef-msw-do-skinheadow-idziemy-po-was-ra326491-3433511>, dostęp: 20.04.2020 r.
- Szef PiS: premier powiedział bezczelne kłamstwo, <https://www.polskieradio.pl/76/3/Artykul/482587%2CSzef-PiS-premier-powiedzial-bezczelne-klamstwo>, dostęp: 7.04.2019 r.
- Szefowa MSW: jestem zadowolona z tego, jak policja zabezpieczyła Święto Niepodległości, <https://tvn24.pl/polska/szefowa-msw-jestem-zadowolona-z-tego-jak-policja-zabezpieczyla-swieto-niepodleglosci-ra487518-3417542>, dostęp: 22.04.2020 r.
- Święto policji: codzienna służba funkcjonariuszy, <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/13545,Swieto-Policji-codzienna-sluzba-funkcjonariuszy.html>, dostęp: 24.03.2020 r.
- Teresa Piotrowska nowym ministrem spraw wewnętrznych, <https://isp.policja.pl/isp/aktualnosci/6094,Teresa-Piotrowska-nowym-ministrem-spraw-wewnetrznych.html>, dostęp: 25.03.2021 r.
- Twój Ruch chce informacji premiera i szefa MSW ws. 11 listopada, <https://fakty.interia.pl/polska/news-twoj-ruch-chce-informacji-premiera-i-szefa-msw-ws-11-listopa,nId,1057171>, dostęp: 22.04.2020 r.
- Umorzono śledztwo ws. Marszu Niepodległości w 2012, <http://www.radiomaryja.pl/informacje/umorzono-sledztwo-ws-marszu-niepodleglosci-w-2012/>, dostęp: 24.05.2019 r.
- Ustawa dezubekizacyjna wraca do Trybunału Konstytucyjnego, <https://www.newsweek.pl/polska/ustawa-dezubekizacyjna-wraca-do-trybunalu-konstytucyjnego/9rmjm4f>, dostęp: 14.03.2020 r.
- Walaszczyk M., Kamiński M., Cichocki wycina ludzi Schetyny, <http://www.radiomaryja.pl/bez-kategorii/cichocki-wycina-ludzi-schetyny/>, dostęp: 19.08.2018 r.
- Większy budżet Policji w przyszłym roku, <https://samorzad.infor.pl/wiadomosci/390481,Wiekszy-budzet-Policji-w-przyszlym-roku.html>, dostęp: 8.03.2020 r.
- Winnicki: Zamieszki podczas marszu to prowokacja, <https://fakty.interia.pl/raporty-raport-zamieszki-w-warszawie/komentarze/news-winnicki-zamieszki-podczas-marszu-to-prowokacja,nId,908238>, dostęp: 7.04.2019 r.
- Wojtuch M., Interpelacje, <http://www.gazetaprawna.pl/encyklopedia/prawo/hasla/335809,interpelacja.html>, dostęp: 27.07.2017 r.
- Woźniak M., Oświadczenie MSW, 21 lutego 2013 r., Oświadczenie-MSW.pdf, dostęp: 17.09.2017 r.
- Wójcik E., Budżet zadaniowy polskiej Policji, <https://www.wspol.edu.pl/kwartalnikpolicja/index.php/2008-rok-archiwum-66/33-policja-42008/115-wk>, dostęp: 10.03.2020 r.

- Wrocław: Antyfaszyszczy zaatakowali narodowców. „To prowokacja!”, <https://www.wprost.pl/zycie/269541/Wroclaw-antyfaszyscy-zaatakowali-narodowcow-To-prowokacja.html>, dostęp: 5.05.2019 r.
- Wroński M., *Związkowcy: zakaz kandydowania policjantów na radnych to ograniczanie praw wyborczych*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/zwiazkowcy-zakaz-kandydowania-policjantow-na-radnych-to-ograniczanie-praw-wyborczych,101690.html>, dostęp: 3.03.2020 r.
- Wycieli ludzi Schetyny? „Będzie rozliczony”, <https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/511858,Wycieli-ludzi-Schetyny-Bedzie-rozliczony>, dostęp: 20.08.2018 r.
- „Wydarzenia w Gdyni wymagały spektakularnych działań”. Co może policja w razie bójki?, <https://tvn24.pl/polska/wydarzenia-w-gdyni-wymagaly-spektakularnych-dzialan-co-moze-policja-w-razie-bojki-ra348139-3442330>, dostęp: 20.04.2020 r.
- Wydłużenie wieku emerytalnego funkcjonariuszy, <http://www.policja.waw.pl/pl/dla-policjantow/informator/10506,Wydłużenie-wieku-emerytalnego-funkcjonariuszy.html>, dostęp: 16.09.2017 r.
- „Wylecieli, bo byli ludźmi Schetyny? Zabawna interpretacja, jej poziom powala”, <https://www.wprost.pl/286575/wylecieli-bo-byli-ludźmi-schetyny-zabawna-interpretacja-jej-poziom-powala.html>, dostęp: 15.04.2020 r.
- Wyrzucił Rapackiego, zapowiada reformy. Kim jest minister Cichocki?, <https://polska-times.pl/wyrzucil-rapackiego-zapowiada-reformy-kim-jest-minister-cichocki/ar/490889>, dostęp: 15.04.2020 r.
- Wywiad z Grzegorzem Schetyną, <https://www.polskieradio.pl/9/299/Artykul/211374,Grzegorz-Schetyna>, dostęp: 18.08.2018 r.
- Wyższe dodatki za długoletnią służbę, <https://www.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/12799,Wyzsze-dodatki-za-dlugoletnia-sluzbe.html>, dostęp: 17.09.2017 r.
- Zapis przebiegu posiedzenia komisji, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyn.xsp?documentId=6FEF670B2A43346EC1257ACA004FAE62>, dostęp: 5.05.2019 r.
- Zarobki policjantów 2015 r., <http://www.info.policja.pl/inf/organizacja/zarobki-policjantow/47709,Zarobki-policjantow-2015-r.html>, dostęp: 9.06.2020 r.
- Zarządzanie tłumem. Nowa filozofia zabezpieczenia manifestacji, <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/92969,Zarządzanie-tlumem-nowa-filozofia-zabezpieczenia-manifestacji.html>, dostęp: 8.05.2020 r.
- Zasada K., *Komendant główny odchodzi ze stanowiska. „Nie ma chemii”*, https://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-komendant-glowny-policji-odchodzi-ze-stanowiska-nie-ma-chemii,nId,1641707?parametr=embed_tyt, dostęp: 21.07.2018 r.
- Zieliński R., *Konflikt o nominacje generalskie w policji. Część z nich nagle wycofał minister Miller*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/530335,konflikt-o-nominacje-generalskie-w-policji-czesc-z-nich-nagle-wycofal-minister-miller.html>, dostęp: 24.03.2020 r.

- Zieliński R., *Policja bez pieniędzy, bo budżet ma dziurę*, <http://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/420012,policja-bez-pieniedzy-bo-budzet-ma-dziure.html>, dostęp: 17.09.2017 r.
- Zieliński R., *Szef policji zostaje. Pytanie, na jak długo*, <http://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/420677,szef-policji-gen-marek-dzialoszynski-zostaje-na-stanowisku.html>, dostęp: 4.09.2018 r.
- Ziobro: Premier i rząd nie potrafili zagwarantować bezpieczeństwa Polakom*, <https://fakty.in-teria.pl/raporty/raport-zamieszki-w-warszawie/komentarze/news-ziobro-premier-i-rzad-nie-potrafili-zagwarantowac-bezpieczen,nId,908266>, dostęp: 18.03.2019 r.
- Zmiany w policji. Matejuk odwołany*, <https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci/artykul/zmiany;w;policji;matejuk;odwolany,123,0,1001595.html>, dostęp: 24.03.2020 r.

SPIS TABEL

Tabela 1.	Przepisy dotyczące pragmatyki służbowej w aspekcie praw politycznych	35
Tabela 2.	Liczba funkcjonariuszy Policji finansowana przez samorządy lokalne	61
Tabela 3.	Wydatki budżetu państwa na bezpieczeństwo publiczne w latach 1990–2015	64
Tabela 4.	„Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007–2011” – środki przeznaczone na Policję	69
Tabela 5.	Rezerwy celowe z budżetu państwa – środki na modernizację Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu	70
Tabela 6.	Liczba etatów policyjnych według ustaw budżetowych	86
Tabela 7.	Zatrudnienie w Policji w latach 2007–2015	86
Tabela 8.	Stan zatrudnienia w Szkołach Policji	87
Tabela 9.	Przyjęcia do służby w Policji w latach 2007–2017	87
Tabela 10.	Liczba policjantów przechodzących na emeryturę w latach 2009–2014	88
Tabela 11.	Nominacje generalskie w latach 2008–2015	99
Tabela 12.	Premierzy, ministrowie spraw wewnętrznych i administracji/ministrowie spraw wewnętrznych oraz komendanci główni Policji w latach 1990–2021	142
Tabela 13.	Komendanci wojewódzcy Policji w latach 2007–2016	148
Tabela 14.	„Priorytety Komendanta Głównego Policji” na lata 2007–2009, 2010–2012 i 2013–2015	154

