

O KSZTAŁT POLSKIEJ POLICJI W ŚWIETLE WYPOWIEDZI I MYŚLI KOMENDANTÓW GŁÓWNYCH POLICJI W LATACH 1990-2007

*„Policja, która się siebie wstydzi, jest normalna;
Policja z misją to choroba społeczeństw...”*

Stefan Kisielewski

W ciągu prawie osiemnastu lat uległ gruntownej transformacji system ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego w naszym kraju, zmienił się też stan zagrożenia przestępczością oraz poziom społecznej oceny sytuacji kryminalnej w kraju. Gros czynników mających wpływ na te zmiany miało charakter obiektywny. Jednak nie można pomijać znaczenia ludzi, którzy tworzyli tę najnowszą historię naszej rodzimej policji. Po prostu nie ma historii bez ludzi. Rodzi się pytanie, czy jedni z wielu kategorii bohaterów wydarzeń – szefowie tej formacji mieli udział w kształtowaniu rzeczywistości, czy tylko byli biernymi statystami. Poddając analizie ich „expose” na wstępie swojego urzędowania należy pamiętać o kontekście aktualnej sytuacji społecznej i gospodarczej, obiektywnych możliwości oraz stanu świadomości społecznej i zawodowej.

W 1989r. w Polsce, a następnie w innych krajach Europy Środkowowschodniej miały miejsce gruntowne i na wskroś rewolucyjne zmiany gospodarcze i polityczno-ustrojowe. Z jednej strony zaczęto wprowadzać zasady wolnego rynku i przedsiębiorczości prywatnej w życie ekonomiczne tych państw, z drugiej strony następowała pełna demokratyzacja systemów ustrojowo-prawnych w tej części Europy. Reformy objęły swym zasięgiem również instytucje chroniące porządek i bezpieczeństwo publiczne. Charakterystyczną cechą organizacji porządkowych w systemie państw komunistycznych było ich ubezwłasnowolnienie i upolitycznienie ich działalności. Jednak należy stwierdzić, iż w Polsce, w porównaniu z innymi krajami Europy Wschodniej sytuacja społeczno-polityczna była nader liberalna. Dzięki temu Milicja Obywatelska, pomimo wielu ograniczeń, starała się skupić swój wysiłek na walce z przestępczością, a efekty tej walki były wymierne i pokaźne. Z tego względu też transformacja służb porządkowych zapoczątkowana w 1989r. miała przebieg ewolucyjny. W nowej sytuacji społeczeństwo polskie oczekiwało policji opiekuńczej i humanitarnej dlatego też w ustawie o Policji z 1990r. został wyeksponowany obowiązek respektowania przez policjantów godności obywateli oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka. W związku z niechlubnymi doświadczeniami z przeszłości autorzy ustawy spowodowali poważne ograniczenie uprawnień policjanta. Szczególnie akcentowano funkcję policji jako instytucji „użyteczności publicznej”, spolegliwego opiekuna. Oczekiwania idące w tym kierunku wiązały się z podkreśleniem konieczności mocnego „osadzenia” i związania policji ze środowiskiem na najniższym poziomie - rejonem

zamieszkania. W związku z tym zdecydowano się na powołanie do życia policji lokalnej. Należy sądzić, że brutalność okazywana przez wiele w kontaktach milicjant - obywatel brała się nie tylko z wyobcowania społecznego, lecz także z poczucia słabości funkcjonariusza służb porządkowych w obliczu powszednich zagrożeń.

Te oczekiwania znalazły wyraz w wypowiedzi nowego kierownictwa Policji – zastępcy komendanta głównego płk. Bogusława Strzeleckiego.

„Otóż chciałbym doczekać właśnie takich czasów, gdy policja nasza zasłuży na to by pomagać jej było moralnym obowiązkiem i szczytem dla każdego obywatela. Przedtem jednak musimy krok po kroku mozolnie odzyskiwać zaufanie społeczne. Jest to nieodzowny warunek skutecznej działalności. Osiągnąć zaś ten cel mogą tylko mądrzy, znakomicie wyszkoleni funkcjonariusze w racjonalnie zbudowanych strukturach nowej policji. Trzeba ich przyjąć dużo i – bardzo dobrych, wybitnie predysponowanych do tej pracy. Wtedy powstanie wewnętrzna zdrowa konkurencja i będzie ona skuteczniejsza niż wielostopniowy nadzór.”³⁶⁰

Jednak ten okres twórczej i organicznej pracy nad tworzeniem całkowicie nowej służby policyjnej trwał dość krótko. Przyszedł czas na swoiste przyspieszenie. Pierwsze, ale nie ostatnie w najnowszych dziejach polskiej policji. Nowo powołany 17 lipca 1991r. komendant główny Policji podinsp. Roman Hula stawiał na szybkie decyzje i gwałtowne zmiany.

„Pierwszy to pilna potrzeba zmian struktur organizacyjnych Policji. Musi to być działanie kompleksowe. Zacząć trzeba od wyliczenia i określenia etatów z podziałem na czysto policyjne oraz urzędniczo-cywilne... Chciałbym mocno podkreślić – w Policji nie ma pionów ważnych i mniej ważnych. Wszystkie są niezbędne do jej funkcjonowania. Ale czy sekretarki i maszynistki muszą być policjantkami?... A czy w pionach bezpośrednio zajmujących się walką z przestępczością wszyscy np. laboranci w laboratoriach kryminalistycznych wykonują czynności policyjne? Jeśli chodzi o piony logistyczne wychodzę z założenia, że ich kierownictwa powinny być złożone z policjantów. Policjantami powinna być część kadrowców, pracownicy inspekcji, w pionie prezydiarnym itd... Etap drugi to określenie liczby policjantów i urzędników potrzebnych w poszczególnych pionach. Trzeba to zrobić szybko, jeszcze przed pracami nad nową ustawą budżetową. Już dziś wiem jednak, że więcej etatów powinien mieć ruch drogowy, który musi rozwinąć ogniwa wypadkowe i prowadzić samodzielnie postępowania przygotowawcze, że w prewencji, która w przyszłości w ogóle odejdzie od prowadzenia dochodzeń, należy tworzyć gęstą sieć posterunków Policji Lokalnej, rozbudować sprawny system pogotowania policyjnego. O tym mówiło się od momentu utworzenia Policji, chodzi tylko o przyspieszenie i konsekwencję w realizacji... Podobnie jak w innych krajach – chcę jednak podkreślić, że specyfika poszczególnych pionów wymaga od policjanta innych cech osobowych. Jestem np. przeciwnikiem łączenia funkcji dochodzeniowca i operacyjniaka.

Podkreślam raz jeszcze – cenię wszystkie służby. Zamierzam np. rozbudować kryminalistykę. Ale o ile prewencja może zapewnić tzw. społeczne poczucie bezpieczeństwa, jeśli będzie ją widać na ulicach, to dla osiągnięcia lepszej wykrywalności w zwalczaniu przestępstw najważniejsze jest rozpoznanie. A ono zależne jest od dobrej pracy operacyjnej. Policja przecież nie musi być widoczna lecz

³⁶⁰ Magazyn Kryminalny 997, nr 11 (1882) z 3 czerwca 1990r. s.4-5, Trzeba przyjąć najlepszych. Rozmowa z zastępcą KGP płk. Bogusławem Strzeleckim

skuteczna.³⁶¹ Wówczas pojawiły się słowa klucze, którymi posługiwano się ciągle w następnych latach mając nadzieję, że one rozwiążą problemy. Do nich należy reforma polegająca na ciągłych reorganizacjach i ucywilnianie etatów policyjnych. Jednak w tym potoku słów znalazła się pewna samokrytyczna refleksja: *„Powień wprost: nie jesteśmy przygotowani psychicznie do zachodzących przeobrażeń. Agresja środowisk przestępczych zaczęła nas przytłaczać. Nie wyzwoliliśmy się jeszcze spod pręgierza dawnych ocen społecznych, tych z czasów stanu wojennego. A przecież udało się nam przełamać bariery nieufności, świadczą o tym wyniki badań opinii społecznej.”*³⁶²

Po niecałym roku zakończył się okres bezproduktywnej burzy i naporu w polskiej policji. 25 lutego 1992r. przychodzi nowy szef insp. Zenon Smolarek. Na pierwszym spotkaniu z kadrą kierowniczą Policji 2 marca 1992r. zapowiada spokój i rozagę w podejmowaniu decyzji.

*„W swoich działaniach komendant główny pragnie się oprzeć na mądrości i doświadczeniu zarówno komendantów wojewódzkich Policji jak i dyrektorów oraz kadry kierowniczej średniego szczebla. Zamierza powołać kilka zespołów, które zbiorą opinie o funkcjonowaniu policji by wyciągnąć z nich wnioski pozwalające usprawnić jej pracę. Dotychczasowa reorganizacja zatrzymała się na Komendzie Głównej. Komendy wojewódzkie zostały nietknięte. Ale zdaje sobie też sprawę, że najlepsze pomysły nie będą realizowane, gdy zabraknie pieniędzy. Najważniejsza dla Policji jest sprawa łączności i transportu, a dopiero potem sprawy socjalne. Najpierw musimy dużo dać, a potem dopiero żądać.”*³⁶³

Po dwóch latach uświadomiono sobie ogromne techniczne i logistyczne zapóźnienie w wyposażeniu Policji. Jednocześnie udział wydatków na Policję w budżecie państwa stawał coraz bardziej niezadowolający. Kolejne rządy i parlamentarzyści (świadomie lub nieświadomie) nie wykazywały większego zainteresowania problematyką bezpieczeństwa publicznego. Jeszcze jedna charakterystyczna sprawa, od tego czasu rozwinęła się skłonność do tworzenia wewnątrzpolicyjnych komisji i zespołów, które miały zreformować i stworzyć efektywną instytucję.³⁶⁴ Należy podziwiać niezachwianą wiarę, iż np. Komenda Główna Policji sama się zreformuje i ograniczy swoje przywileje. W kolejnym swoim obszernym wystąpieniu komendant główny Policji tak diagnozował stan formacji, którą kierował: *„Nie będę więc narzekał. Brak jej, poza oczywiście środkami materialnymi, sieci informatorów, która swego czasu została beztrząsliwie zniszczona. Żeby podnieść pracę operacyjną na wyższy poziom, musimy mieć źródło informacji we wszystkich środowiskach kryminogennych. Nie możemy pracować na zasadzie kupowania informacji lecz na zasadzie własnego systemu informacji, Musimy wzmocnić pracę pionów prewencji i ruchu drogowego. Powinny one dostarczać podstawowych danych do przetwarzania przez służby operacyjne. Na całym świecie policja podsłuchuje, penetruje środowiska przestępcze i dzięki tym działaniom ma sukcesy. Oczywiście potrzeba jest i technika, ale nie zastąpi ona człowieka. Polskiej Policji potrzebny jest system automatycznej identyfikacji daktyloskopijnej. Mają go prawie wszystkie europejskie policje. ... Chciałbym, by policjantów było tylu, na ilu jest zapotrzebowanie. Ale jako komendant zdaję sobie*

³⁶¹ Magazyn Kryminalny 997, nr 15 (1910) z 7 sierpnia 1991r. s.3. Nie bójmy się reformy. Rozmowa z KGP podinsp. Romanem Hulą.

³⁶² Tamże.

³⁶³ Magazyn Kryminalny 997, nr 69 (1925) z 15 marca 1992r. s.2, Początek urzędowania, E. Cierlica) Spotkanie KGP podinsp. Zenona Smolarka z kadrą kierowniczą Policji 2 marca 1992r.

³⁶⁴ 10 listopada 1994r. Komendant Główny Policji powołał Radę Komendantów przy KGP oraz zespół doradczy ds. modyfikacji organizacji i zakresu działania Komendy Głównej Policji.

*sprawę, że nie wszystkie proste rezerwy w Policji już uruchomiono. Nie wszędzie wykorzystywane są do maksimum możliwości każdego zatrudnionego. I mając takie a nie inne możliwości etatowe muszą po te rezerwy sięgnąć. Spowodować lepszą koordynację działania, lepszy obieg informacji i skuteczniejszą kontrolę nad działaniami policjantów. Ciągłe, moim zdaniem zbyt dużo jest wydarzeń nadzwyczajnych, świadczących o niskiej dyscyplinie służby w niektórych jednostkach.*³⁶⁵

Diagnoza była pesymistyczna. Jej autor wypunktował słabe strony Policji. Okazało się, że jest ich wiele. Wyeksponował znaczenie pracy operacyjnej, która została zaniedbana po 1990r. i sformułował standardowy postulat zwiększenia efektywności organizacji używany w czasach PRL – poszukiwanie rezerw. Jednak ich nie udało się zrealizować, gdyż uwaga opinii publicznej i policjantów na długi czas została zaabsorbowana tzw. „afetą lodówkową”. 7 marca 1995r. minister spraw wewnętrznych powołał nowego komendanta głównego Policji – nadinsp. Jerzego Stańczyka, dotychczasowego komendanta stołecznego Policji. Był to okres, gdy zaczęto w kierowaniu Policją używać, może trochę prymitywnych, ale na ówczesne czasy skutecznych narzędzi public relations. Próbowano też zmienić wizerunek szefa Policji oraz szeregowych policjantów w relacjach ze społeczeństwem.

„Jest kilkanaście równorzędnych problemów, ale najbardziej leży mi na sercu zmiana jakości policyjnej służby. Zastanawiam się, jak dotrzeć do ponad 57 tysięcy policjantów, którzy pełnią służbę na ulicy i przekonać ich, że muszą inaczej spojrzeć na swoje obowiązki, przyjąć inny styl pracy. Policjant ma chronić obywatela i służyć mu pomocą. Ma wykazać zainteresowanie sytuacją, w jakiej znalazł się potrzebujący pomocy człowiek, ma okazać mu troskę i zrozumienie... Ten zawód od pierwszego dnia służby wymaga od człowieka społecznej dojrzałości i wrażliwości na to co dzieje się wokół, ludzkiego podejścia do sprawy i żelaznej stanowczości.

Zbyt mocno utrwalił się w pamięci nas wszystkich obraz policjanta siedzącego lub drzemiącego w radiowozie, zaczajonego gdzieś przy drodze by wlepić mandat, niechętnego gdy zawiadamiamy o przestępstwie i prosimy o pomoc; aroganckiego, gdy jesteśmy, nawet przypadkowo sprawcami wykroczeń.

*Przedstawiając te fakty chcę, by do świadomości policjantów dotarło, że musimy zmienić styl pracy. We wszystkich krajach policjant utrzymywany z pieniędzy podatnika służy temu podatnikowi. Nie wystarczy fizyczna obecność policjanta na ulicy, czy patrolu, trzeba jeszcze z siebie coś dać. Trzeba troszczyć się o zupełnie nie znanych sobie ludzi, pracować tak, by widać było zaangażowanie.*³⁶⁶

Rok później, już komendant główny Policji mówił o konkretach. Zresztą symptomatyczne są tytuły wywiadów z szefem Policji. Rozpoczęto do stwierdzenia, że życzliwość nie kosztuje, a skończyło się na konstatacji, że bezpieczeństwo kosztuje. Jak widać pieniądze w różnym kontekście zaczynają dominować w dyskusji o przyszłości Policji.

„Problemem dotyczącym całego kraju jest zbyt mała liczebność Policji. Rząd przyjął moje uwagi, postulujące wzrost liczby etatów do 115-120 tys. Jak zawsze podkreślam sprawę pieniędzy – nie można sobie bezpieczeństwa kupić ale nie można też zapewnić bezpieczeństwa bez pieniędzy. I to

³⁶⁵ Magazyn Kryminalny 997, nr 3 (1946) z 7 lutego 1993r. s.2-3, Nie jesteśmy gorsi od Europy Wywiad z KGP insp. Z. Smolarkiem, E. Cierlica

³⁶⁶ Magazyn Kryminalny 997, nr 9 (2000) z 7-14 maja 1995r. s.2-3, Życzliwość nie kosztuje. Rozmowa z KGP nadinsp. Jerzym Stańczykiem rozmawia E. Cierlica.

*jest podstawowa teza... Rok 1997 może być przełomowy dla Policji. Najprawdopodobniej w tym roku zostanie wydzielony z budżetu MSWiA budżet dla Policji. Nie jest to antidotum na wszystkie problemy naszej służby, ale pozwoli na lepsze gospodarowanie środkami i planowanie wydatków tak, aby w ślad za zadaniami szły środki na ich realizację. Z drugiej strony, ciągle powtarzam jeszcze, że trzeba zdecydować się na prowadzenie w postępowaniu systemu zapiskowego, co jest pewnym pójściem w kierunku oportunistycznego procesu.*³⁶⁷

W tym czasie rozpoczęła się dyskusja na temat sposobu finansowania Policji, która trwa bez przerwy do dzisiaj. Z kolei postulat zwiększenia liczebności korpusu Policji jako ekstensywnej metody zwiększenia poziomu bezpieczeństwa w kraju nie spotkał się ze zrozumieniem ówczesnych rządzących, ale również kolejnych ekip rządowych. Po prostu nie wtedy droga.

Nową propozycją na poprawę stanu bezpieczeństwa publicznego miała być prewencja kryminalna, którego kwintesencją był program „Bezpieczne miasto”

*„Sukces ten jest wprost proporcjonalny do zaangażowania policji. Są jednostki, w których policjanci doskonale współpracują z mieszkańcami i tam program zupełnie przyzwyczajony pomaga w zmniejszaniu przestępczości. Dotyczy to głównie miast średnich i małych. Natomiast w dużych miastach wprowadzenie tego programu wymaga dłuższego czasu, tym niemniej już te pierwsze, pozytywne doświadczenia wskazują, że trzeba ten program realizować. To komendanci jednostek terenowych odpowiadają za współdziałanie ze społeczeństwem, bez tego nie ma szansy na osiągnięcie znaczących sukcesów.*³⁶⁸

Kolejny nowy szef polskiej Policji przyspieszył, zwłaszcza po zmianie rządu i tragicznych wydarzeniach w Słupsku.

Od momentu przekształcenia MO w Policję w 1990r. było kilka prób zreformowania naszej formacji. Żadna próba nie została doprowadzona do końca, choć już wtedy dominowało przekonanie o potrzebie reform w Policji. Od tej reformy nie da się uciec. Takim organizmem jakim jesteśmy nie uda się sprawnie kierować i spełniać ustawowe zadania. Nie możemy też żądać ciągle więcej pieniędzy i etatów, bo społeczeństwo prędzej czy później zauważy, że te pieniądze i etaty nie zawsze służą zwiększeniu poczucia bezpieczeństwa.

*Głównym celem reformy jest związanie Policji z lokalnymi społecznościami i to związanie strukturalne: samorządy przedstawiałyby swoje oczekiwania, finansowały nakreślone zadania prewencyjne oraz rozliczały z ich wykonania. . W tym celu zwiększamy liczbę dzielnicowych z 10 tys. do 16 tys. Chcemy, żeby dzielnicowy będąc policjantem tzw. pierwszego kontaktu mógł pracować w rewirze zamieszkanym przez 2500 mieszkańców*³⁶⁹.

W tej wypowiedzi autor powtarzając odmieniane w różnych przypadkach słowo „reforma”, próbował przekonać czytelnika, iż od tego momentu w Policji dokonają się rewolucyjne zmiany. Chyba nikt w to nie wierzył. Natomiast na uwagę zasługuje fakt wskazanie jako źródła sukcesu w działalności

³⁶⁷ Magazyn Kryminalny 997, nr 7 (2002) z 7 kwietnia 1996 r. s.2, Bezpieczeństwa nie można kupić Rozmowa z KGP nadinsp. Jerzym Stańczykiem rozmawia Roman Miśkiewicz

³⁶⁸ Magazyn Kryminalny 997, nr 7 (2002) z 7 kwietnia 1996 r. s.2, Bezpieczeństwa nie można kupić Rozmowa z KGP nadinsp. Jerzym Stańczykiem rozmawia Roman Miśkiewicz

³⁶⁹ Gazeta Policyjna nr 5 z 1 lutego 1998r. s.2, Od reformy nie ma odwrotu. Rozmowa z KGP insp. Markiem Papią. (Roman Miśkiewicz) po wydarzeniach słupskich.

prewencyjnej powiązanie policji na szczeblu lokalnym z miejscowym społeczeństwem. Pojawia się też kluczowa postać wielu koncepcji reform policji w latach dziewięćdziesiątych – dzielnicowy jako mityczna postać rodem z PRL, ku zaskoczeniu godna do naśladowania w realiach demokratycznego państwa. Jakimi środkami zamierzano osiągnąć sukces?

Chcemy to osiągnąć przez docelowe ucywilnienie w tzw. służbach wspomagających w Policji. W 1997r. przesunęliśmy w taki sposób do linii 1500 etatów, w następnych latach możemy przesunąć nawet 6000... Oczekuję też że wydatnemu zwiększeniu liczby policjantów na ulicach będzie sprzyjać uproszczenie procedur karnych, wprowadzenie systemu zapiskowego oraz zlecenie Policji przez prokuraturę czynności istotnie niezbędnych i koniecznych do wykonania. Szacunki wskazują, że w ten sposób ok. 30% policjantów, którzy siedzą za biurkami i pełnią dzisiaj rolę sekretariatu prokuratury będzie mogło przejść do linii i być na ulicy. Istotne dla zwiększenia liczby policjantów na tzw. pierwszej linii jest przejście przez inne służby asyst i konwojów. Nie może być tak, że w konwojach policjanci pokonują 15 mln. km rocznie, gdy w tym czasie mogliby pełnić służbę patrolową. Trzecim celem reformy jest sprawne zarządzanie. Zaczęliśmy od reformy w Komendzie Głównej Policji, aby jako sprawne i funkcjonalne centrum mogła kierować reformą całej Policji. Ale podstawowe założenie osiągnięcia tego celu sprowadza się do tego, że o ile obecnie w KGP i KWP pracuje 24 tys. osób, to po reformie będzie ich o połowę mniej. Policjanci po reformie administracji terenowej przejdą do komend powiatowych i komisariatów. Prowadząc kursy menedżerskie i ćwiczenia sztabowe przygotowujemy tę kadrę policyjną, która będzie w stanie zbudować nowoczesną Policję na każdym poziomie organizacyjnym od komisariatu poczynając kończąc na KGP. Kolejnym etapem reformy jest przyjęcie procedur postępowania obowiązujących w Unii Europejskiej. Wreszcie nasi policjanci mają być lepiej przygotowani do służby... Koniecznością staje się permanentne szkolenie policjanta. Nie tylko przez szkolenia podstawowe, podoficerskie i oficerskie, ale różnego rodzaju kursy i szkolenia, po zakończeniu których możliwe będzie awansowanie na kolejne stopnie w hierarchii służbowej. Lepszemu przygotowaniu do pełnienia służby mają służyć także działania psychologów wewnątrz Policji.³⁷⁰

Wówczas ukształtował się katalog dziedzin wymagających zmian warunkujących powodzenie reformowania policji: ucywilnienie, uproszczenie procedur karnych (system zapiskowy), konwoje, ograniczenie biurokracji w KGP i KWP (hasło: „policjanci od biurka na ulicę”).

Kilka dni później mieliśmy do czynienia z kolejną zmianą szefa polskiej policji. Jan Michna zaproponował długo oczekiwany spokój i rozsądek w planowanych działaniach.

Jestem realistą, więc nie będę deklarował, że Policja pod moim kierownictwem od razu rozprawi się z przestępcami, a przez to poprawi się stan bezpieczeństwa obywateli. Taka jest rzeczywistość i na nic nie zdadzą się zakłęcia, deklarowanie, że od razu może być lepiej. Pierwszoplanowe zadania to: zmiana zasad zarządzania Policją, kreowanie korzystnych warunków prawnych jak i organizacyjnych dla działania policjantów, lepsze wykorzystywanie tych instrumentów do zwalczania przestępczości, które już posiadamy, a wreszcie zmiana postaw wielu funkcjonariuszy, ich mentalności, wyszkolenia.

³⁷⁰ Tamże.

*Obawiam się, że stwierdzenie „reforma w Policji”, przynajmniej od połowy ubiegłego roku, trochę się zdezasuowało. Było pojęciem bardziej werbalnym niż rzeczywistym.*³⁷¹

Jednak pod koniec lat dziewięćdziesiątych przeprowadzono w Polsce głębokie reformy ustrojowe państwa, które zmieniały rolę Policji w systemie administracji publicznej. „Rewolucyjność” tych zmian m.in. polegała na włączeniu na poziomie terenowym Policji do administracji zespolonej. W związku z tym należało podjąć przedsięwzięcia dostosowujące służby policyjne do działania w nowych prawno-organizacyjnym otoczeniu,

*Na pewno w dwóch podstawowych dla policji (obszarach – od autora), jakimi są finanse i kadry. Stanie się to kosztem dzisiejszych uprawnień Komendy Głównej policji. Nastąpi bowiem dekoncentracja jej uprawnień finansowych i kadrowych na rzecz komend wojewódzkich... W policji na stanowiskach kierowniczych powinni być najlepsi. Zasadą doboru będą konkursy i to zarówno na stanowiska szefów komisariatów przyszłych komendantów powiatowych jak i komendantów wojewódzkich... Liczę, że tą drogą dość szybko zbliżymy się do wykreowania szefa nie tylko najlepszego fachowca, ale i menedżera.*³⁷²

Gorzej przedstawiało się wykonanie tych założeń. Jak już wspominałem, w polskiej policji uniwersalnym panaceum na wszelkie problemy są komisje wewnętrzne kierowane przez osoby nie zawsze kompetentne.

*To, że Komenda Główna Policji ma zostać uwolniona od wszystkich funkcji wykonawczych. Musi nastąpić całkowita dekoncentracja, czy jak kto woli decentralizacja decyzji w zakresie spraw kadrowych, bezpieczeństwa, kierowania Policją.*³⁷³

Mimo wszystko, należy uznać okres 1998-2001 jako najbardziej twórczy i owocny dla Policji. To wówczas stworzono instytucję nowoczesną działającą w demokratycznym społeczeństwie na miarę XXI w.

Przede wszystkim dostosowaliśmy nasze struktury i organizację do nowego ustroju administracji publicznej państwa. Ponadto zmieniliśmy, a właściwie zmieniamy, całą filozofię funkcjonowania Policji względem społeczności lokalnych. W sferze prewencji stajemy się narzędziem w ich rękach, mogą nam określać cele, żądać określonych działań natury prewencyjnej. Odpowiedzialność za ogólny stan bezpieczeństwa przeszła na wojewodów – przedstawicieli rządu w terenie. Natomiast w sferze ścigania najgroźniejszej przestępczości scentralizowaliśmy pionierzy zwalczające przestępczość zorganizowaną i narkotykową, aby wyłączyć je spod lokalnych uwarunkowań i ewentualnych wpływów. Taki model policji sprawdził się w wielu demokratycznych państwach. Jestem pewien, że reforma powiedzie się również w Polsce... Cały czas podkreślałem i podkreślam, że istotą tej reformy jest odchodzenie od wszechwładzy centrali. Wielokrotnie w przeszłości przekonałem się Komenda Główna Policji nie jest w stanie ogarnąć całości zagadnień dotyczących grupy zawodowej liczącej 100 tys. ludzi. Reforma policji przede wszystkim efektem tych doświadczeń. Na ich podstawie wypracowaliśmy mechanizmy koniecznych zmian. Oddaliśmy wiele uprawnień i dużą władzę

³⁷¹ Gazeta Policyjna nr 10-11 z 8-15 marca 1998r. s.2, W Policji powinni służyć najlepsi. Rozmowa z KGP insp. Janem Michną. (Roman Miśkiewicz)

³⁷² Tamże.

³⁷³ Gazeta Policyjna nr 12 z 22 marca 1998r. s.3, Reforma KGP. Rozmowa z insp. Z. Chwalińskim – członkiem komisji. (T. Noszczyński)

*komendantom wojewódzkim i powiatowym. Dziś określenie – decentralizacja uprawnień kadrowych i finansowych przestała być frazesem.*³⁷⁴

W 2001r. rozpoczął się okres regresu w każdej dziedzinie działalności policyjnej. W społecznym wymiarze odzwierciedleniem tego stanu była afera starachowicka. Rozpoczęły się zmiany polegające na marnotrawieniu dorobku ostatnich lat. Nowy komendant główny w swoim expose na łamach policyjnego pisma zapowiadał następujące zmiany:

*Będą i nie ukrywam, że mające niekiedy zasadnicze znaczenie dla jej funkcjonowania. Pracujemy nad wprowadzeniem zmian systemowych i organizacyjnych... Znaczącą poprawę w jej funkcjonowaniu powinna zapewnić zmiana systemu finansowania. Rząd zgodził się na wydzielenie z resortu budżetu Policji. Że umiemy racjonalnie gospodarować, pokazaliśmy w 1997r. Decentralizacja systemu finansowania Policji w 1999r. skomplikowała sytuację. Policja miała utrudnione racjonalne gospodarowanie swoimi pieniędzmi, kierowanie środków na najpotrzebniejsze inwestycje, planowane wydatki.*³⁷⁵ Podobnie zamierzano postąpić z konkursami na komendantów.

*... zamierzamy zmienić zasady ich przeprowadzania. Jest sprawą przesądzoną zmiana składu komisji. Przewagę w nich będą mieli przedstawiciele Policji. Głos przedstawicieli władz samorządowych będzie miał charakter jedynie doradczy. Konkursy są elementem polityki kadrowej firmy, a ta w Policji musi ulec zmianom. Brakuje czytelnych, jasnych kryteriów obejmowania i sprawowania określonych stanowisk. Dobór na kierowników różnych szczebli zbyt często jest przypadkowy.*³⁷⁶

Oczywiście antidotum na wszystkie problemy była powołana kolejna komisja KGP pod takim samym przewodnictwem co poprzednie.

*...Chcę, żeby urząd komendanta głównego działał sprawniej, był bardziej mobilny, wypełniał funkcje i zadania, do których został utworzony, a więc przede wszystkim: organizatorskie, koordynujące, legislacyjne i kontrolne. Zmiany strukturalne w komendzie głównej będą szły właśnie w kierunku wypracowania racjonalnych struktur wewnętrznych gwarantujących sprawne zarządzanie całą Policją. Powołam zespół specjalistów kierowany przez insp. Z. Chwalińskiego....*³⁷⁷

Diagnoza problemów policyjnych pozostawała jednak podobna jak poprzedników: konwoje, uproszczenie procedur postępowania karnego i wysyłanie policjantów z za biurka na ulicę.

Rok 2004 był dla Polski przełomowy. Od 1 maja tego roku staliśmy się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej. Od kilku lat mozolnie starano się dostosować prawo i działalność instytucji publicznych do standardów unijnych. Ten proces objął również Policję. Próbowano korzystać z doświadczeń i wzorów policji Europy Zachodniej. Dzięki temu polska policja stawała się bardziej nowoczesna, profesjonalna i otwarta. Ale wielokrotnie bezkrytycznie przenoszono pewne rozwiązania na rodzimy grunt. Takim pomysłem było wprowadzanie systemu zarządzania jakością w Policji. Nowy komendant główny w 2003r. twierdził:

³⁷⁴ Gazeta Policyjna nr 1 z 3-10 stycznia 1999r. s.2, Na reformie skorzystają wszyscy. Rozmowa z KGP insp. Janem Michną. (Roman Miśkiewicz)

³⁷⁵ Gazeta Policyjna nr 44 z 25 listopada 2001 r. s.3, Nie będzie zmian dla zmian. Rozmowa z KGP nadinsp. Antonim Kowalczykiem. (Roman Miśkiewicz)

³⁷⁶ Tamże.

³⁷⁷ Tamże.

*Przyznam, na początku byłem dość nieufnie nastawiony do tych nowych procedur. Dopiero kiedy holenderscy i niemieccy koledzy wytłumaczyli mi, na czym to polega i jakie dzięki temu można uzyskać efekty, nabrałem przekonania, iż warto spróbować również u nas. Cieszę się, że certyfikaty ISO otrzymała KWP w Gorzowie Wlkp. Postępowanie w zakresie certyfikacji realizowanych procedur trwa w wielu jednostkach województwa pomorskiego. Nie ukrywam, że w czasie swojego urzędowania na stanowisku komendanta głównego Policji jednym z moich celów będzie doprowadzenie do tego, żeby takich jednostek w naszej Policji było jak najwięcej. Sprzyja to bardziej efektywnej pracy i lepszemu samopoczuciu policjantów.*³⁷⁸

Kolejne zagadnienie, które znalazło się w koncepcji nowoczesnego kierowania policją to zarządzanie strategiczne i wprowadzenie procedur komunikacji wewnętrznej.

*Ostatnio zapoznałem się z raportem końcowym ekspertów zagranicznych, którzy realizowali w polskiej Policji projekt Unii Europejskiej pod nazwą "Modelowanie przepływu danych i informacji wewnątrz Policji". Niepokoić muszą wnioski tego raportu, w których podkreśla się, że w polskiej Policji dominuje branżowy sposób myślenia - prewencja, kryminalny, kadry etc. Lub myślimy tylko kategoriami jednostek, w których służymy - KGP, KWP KPP i tak dalej. Brakuje myślenia kategoriami o całej organizacji, jaką jest Policja, wśród policjantów zakłócone jest poczucie tożsamości z formacją w której służą. Diagnoza jest więc brutalna. Dzieje się tak, ponieważ blisko 70% policjantów jest zdania, że przełożeni nie są zainteresowani ich opiniami, a ponad 40% nie rozumie treści informacji przesyłanych wewnątrz Policji. I nie dlatego ich nie rozumieją, że nie potrafią myśleć. Po prostu informacje, polecenia, różne pisma przesyłane z jednostek wyższego szczebla w dół nie mają jednolitego standardu, są pisane takim językiem, że trudno zorientować się nie tylko w zawartych tam priorytetach, ale często zrozumieć ich warstwę znaczeniową. Widzę w tym raporcie wiele słusznych spostrzeżeń, które powinny stać się pomocne w pracach zespołu, dokonującego oceny funkcjonalnej i organizacyjnej Komendy Głównej Policji.*³⁷⁹

Planowano też pionierskie przedsięwzięcie w realiach policyjnych powołanie komisji niezależnych ekspertów, która miała przedstawić propozycję zmian organizacyjnych w centrali policyjnej.

*Obserwowałem funkcjonowanie centrali od wielu lat, teraz od kilkunastu dni jestem tu, w środku i utwierdzam się w przekonaniu, że ta struktura wymaga zmian. Takie wnioski wynikają również z rozmów prowadzonych z dyrektorami biur, reprezentantami związków zawodowych, policjantami pracującymi w KGP Można wiele zmienić i usprawnić. Zarówno w obszarze organizacyjnym, jak i funkcjonalnym. Powołałem zespół, który nad tym pracuje. Przemyślenia i projekt nowej struktury Komendy Głównej Policji ocenia wybitni naukowcy z dziedziny organizacji i zarządzania. Wypowiedzą się, czy nasze koncepcje są nowoczesne, zgodne ze standardami zarządzania.*³⁸⁰

Konstatując działania kierownictwa Policji w okresie 2003-2005 można stwierdzić, iż wreszcie zawitała w niej nowoczesność, elastyczność i otwartość na zmiany. Jednak w praktyce była to jedynie forma pozbawiona jakiegokolwiek treści.

³⁷⁸ Gazeta Policyjna nr 46 z 7 grudnia 2003 r. s.3, Inwestować w wiedzę i umiejętności. Rozmowa z KGP nadinsp. Leszkiem Szrederem. (Roman Miśkiewicz)

³⁷⁹ Tamże.

³⁸⁰ Tamże.

Po wyborach parlamentarnych w 2005r. przyszedł czas na zmiany, które miały charakter gwałtowny. Polegały one na negacji dotychczasowego dorobku i poszukiwaniu prostych sposobów rozwiązania bardzo trudnych problemów. Mimowolnie nasuwają się skojarzenia z metodami rewolucji kulturalnej i ambicjami wielkiego skoku Chin z czasów Mao Tse Tung. Nawet sposób przeprowadzania wywiadu z kolejnym komendantem głównym Policji (a jakże cywilnym, przecież mamy do czynienia z rewolucją moralną) uległ radykalnej zmianie.

W jaki sposób chce Pan zwiększyć liczbę patroli na ulicach? Wiele osób przed Panem to mówiło i nic nie uległo zmianie – pyta dziennikarz.

*Najpierw będę chciał zatrudnić policjantów na wszystkich etatach, jakie Policja ma do dyspozycji na podstawie ustawy budżetowej 103 tysiące.*³⁸¹

Ale przecież zatrudnienie 103 tysięcy funkcjonariuszy nie gwarantuje, że będą oni patrolować ulice. Ugrzęzną w papierach, ruszą do pilnowania stadionów albo w konwoje – ambitnie docieka rozmówca. *Z tymi papierami trzeba skończyć. Można przecież przygotować wzór jednego rocznego sprawozdania dla wszystkich jednostek i zakazać sporządzania innych zestawień. Razem ze specjalistami od procedury karnej musimy szukać takich rozwiązań, które dalej upraszczałyby prowadzenie postępowań. Ważną sprawą jest przekazanie śledztw prokuraturze. To wprowadzie 8000 spraw w skali kraju, ale one bardzo obciążają policjantów w komendach miejskich i powiatowych.*³⁸²

Zostają też problemy tradycyjne, którymi boryka się policja – jak przykładowo konwoje.

– Są trzy możliwości: oddanie wszystkiego resortowi sprawiedliwości wraz z etatami z policji sądowej i konwojowej, przekazanie firmom prywatnym – skoro wożą duże pieniądze dla banków i nic się nie dzieje, to mogliby też zająć się transportem osób, co do których zapadły decyzje o areszcie lub skazaniu. Można też utworzyć formację podporządkowaną komendantowi głównemu Policji, która, jako jedyna, miałaby prawa do konwojowania aresztowanych i skazanych. Prokuratorzy i sędziowie zwracaliby się do szefa „konwojówki” w swoim województwie i zlecali konwój, płacąc za niego. Straż Graniczna zaś powinna zająć się cudzoziemcami, których należy wydalić z Polski. Komendanci miejscy i powiatowi mogliby wreszcie kierować ludźmi do patrolowania ulic.³⁸³

i właściwe relacje z samorządem terytorialnym

*...Powinniśmy zbudować system instytucjonalnej współpracy prewencyjnej z samorządem. To zadanie dla mojego zastępcy – nadinspektora Siewierskiego, który modelowo współpracował z samorządem warszawskim. Chciałbym, żeby władze lokalne na mocy ustawy budowały razem z Policją roczne i miesięczne plany prewencyjne. I żeby mogły rozliczać Policję z wykonania wspólnych ustaleń w dziedzinie prewencji. Jestem zwolennikiem zarządzania odpowiedzialności. Nowojorski „Compstat” jest najlepszym przykładem egzekwowania odpowiedzialności za powierzony obszar.*³⁸⁴

Cóż pozostało po tym burzliwym czasie, odwieczne i niezmiennie problemy ale też ogromny chaos w instytucji, braki kadrowe, a przede wszystkim w wyniku polityki „dziel i rządź” brak stabilizacji

³⁸¹ Policja 997, nr 9 grudzień 2005r. s.4-7 Jak to zrobić wywiad z Komendantem Głównym Policji Markiem Bieńkowskim (Biedziak)

³⁸² Tamże.

³⁸³ Tamże.

³⁸⁴ Tamże.

zawodowej i identyfikacji z firmą wśród policjantów. Możliwe, iż w Policji podobnie jak w ABW zamierzano reformować w oparciu o teorię chaosu i „rozwibrowania”.

Zmiana kierownictwa Policji w lutym 2007r. stanowiła podstawę, aby przedstawić kolejną wizję lub kierunki działania instytucji. Skupiono się na tematach tradycyjnych: dzielnicowy, mierniki ocen pracy poszczególnych służb oraz wykorzystanie badań opinii publicznej do tej oceny.

*... Byłoby bardzo dobrze, gdyby dzielnicowi wykonywali wyłącznie zadania, do których zostali powołani. Musimy szukać sposobów i dążyć do wypracowania takich rozwiązań organizacyjnych, by uwolnić dzielnicowych od dodatkowych obowiązków. .. Część mierników oceny pracy prewencji opracowana jest źle. Niektóre są wręcz szkodliwe dla służby. Trzeba je przygotować na nowo. Policjanta prewencji powinniśmy oceniać na podstawie zdarzeń, które zaistniały w czasie jego służby w rejonie patrolowania. Powinniśmy także sprawdzać, czy reaguje na widoczne oznaki łamania prawa... Pracujemy przede wszystkim po to, by tworzyć poczucie bezpieczeństwa w kraju. I do tego potrzebne są badania społeczne. Na pewno będziemy z tego narzędzia korzystać.*³⁸⁵

Oceniając siedemnaście lat funkcjonowania Policji, jedenastu jej szefów oraz kilkadziesiąt nowelizacji ustawy policyjnej można zadać pytanie dokąd zmierzasz polska policjo? Przedstawiając wybór wypowiedzi najwyższych przedstawicieli kierownictwa Policji można skonstatować, że egzaltowano się ciągłymi reformami, natomiast nie próbowano korzystać z dorobku poprzedników, kierować się w działaniu refleksją i dystansem do rzeczywistości. Uczyć się na błędach poprzedników i kontynuować rozwój instytucji to podstawowe zasady nowoczesnego kierowania. Zastanawiające jest, iż wiele szczegółowych zagadnień jak: rola dzielnicowego, konwoje, uproszczone procedury karne czy bardziej zasadnicze jak: relacje z samorządem terytorialnym, system finansowania policji i ucywilnienie logistyki były powtarzane jak mantra od 1990r., a nie udało się do dzisiaj ich ostatecznie rozwiązać.

Dlaczego tak jest? Dlatego, bo jak odwołując się do aforyzmu Gabriela Lauba: *płatimy tak drogo za nowe doświadczenia, ponieważ nie wykorzystujemy starych.*

THE FORM OF THE POLISH IN THE LIGHT OF MAIN CHIEFS' COMMENTARIES AND STATEMENTS IN THE YEARS 1990-2007

The author reconstructs the shape of the police from the years 1990-2007, referring to statements and reflections of main chiefs of the Police . The critical analysis of their statements demonstrates incredible dynamic of the Police reform. Evaluating 17 years of the Police existence, the work of its 11 chiefs as well as several dozen of amendments to the bill on the police, the question is asked: Where do the Polish police aim at? The answer is in the conclusions, namely it is worth to use the old experience while implementing changes.

³⁸⁵ Policja 997, nr 3(24) marzec 2007r. s.4-6 *Uwolnić dzielnicowych!* Wywiad z zastępcą Komendanta Głównego Policji insp. St. Gutowskim.