

Apolityczność policji: kryzys zaufania a możliwe zmiany w strukturze prawno-administracyjnej

JEL Classification: K32

Słowa kluczowe: policja, apolityczność, bezpieczeństwo publiczne

Keywords: police, apoliticality, democratic policing, public safety

Abstrakt: W artykule nakreślono możliwe kierunki zmian zmierzających do zwiększenia apolityczności struktur policyjnych w Polsce. Głównym celem niniejszej pracy jest zarysowanie pola możliwej debaty oraz zbadanie warunków, w których apolityczność mogłaby wystąpić. Problematykę przejścia do apolitycznego modelu funkcjonowania policji rozpoczyna przedstawienie aktualnej struktury prawno-administracyjnej wraz z poglądami doktryny oraz wykładnią pojęcia apolityczności dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny. W artykule poruszone zostały także ostatnie propozycje zmian ustawowych zaproponowane przez Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Policjantów, które miały na celu wprowadzenie kadencyjności Komendanta Głównego Policji. W końcowej sekcji artykułu rozważane są propozycje systemowych zmian w oparciu o koncepcję L. Sossina oraz idea demokratycznego policyjnego zarządzania. Najważniejszym wnioskiem płynącym z niniejszej pracy jest wskazanie na transparentność w relacjach między egzekutywą a policją jako główny czynnik umożliwiający jej apolityzację. Jednocześnie wskazuje się, że stawką wypracowania takiej transparentności jest nie tylko zaufanie obywateli do policji, lecz także — i przede wszystkim — do państwa jako całości.

Apoliticality of the police: The crisis of confidence and possible changes in the legal and administrative structure

Abstract: The article outlines possible directions of changes aimed at increasing the apolitical character of police structures in Poland. The main objective of this paper is to outline the field of possible debate and to examine the conditions under which apoliticality could occur. The issue of the transition to an apolitical model of police functioning begins with a presentation of the current legal and administrative structure together with the views of doctrine and the interpretation of the concept of apoliticality by the Constitutional Tribunal. The article also discusses the recent proposals for statutory changes suggested by the Independent Self-Governing Trade Union of Police Officers, which aimed to introduce fixed terms for the office of the Chief Constable of Police. In

the final section of the article are considered proposals for systemic changes based on the concept of L. Sossin and the idea of democratic police management. The most important conclusion drawn from this paper is the indication of transparency in the relations between the executive and the police as the main factor enabling its apoliticalization. At the same time, it is pointed out that what is at stake in developing such transparency is not only the trust of citizens in the police, but also, and above all, in the state as a whole.

Wstęp

Od paru lat zarówno w ramach opinii publicznej, jak i dyskursie politycznym zaczęły coraz częściej pojawiać się zarzuty o upolitycznienie policji. Jak się wydaje, w reakcji na te zarzuty przewodniczący NSZZ Policjantów Rafał Jankowski złożył petycję do sejmowej Komisji ds. Petycji (PET) dotyczącą między innymi ustanowienia zasady kadencyjności Komendanta Głównego Policji celem wzmocnienia apolityczności instytucji¹. Jak później potwierdziły badania, obawy co do rosnących wątpliwości obywateli względem formacji potwierdziły się. Z przeprowadzonych w dniach 20–21 listopada 2020 roku przez Instytut Badań Rynkowych i Społecznych badań wynika, że prawie co trzeci Polak (33,1%) nie darzy policji zaufaniem². W porównaniu do podobnych badań przeprowadzonych w 2017 roku jest to spadek o ponad 20 punktów procentowych³. W związku z tą sytuacją i rosnącym wokół niej napięciem, wydaje się, że jest to odpowiedni moment na zastanowienie się — analizując strukturę organizacyjną policji i jej pozycję w systemie administracji publicznej — nad administracyjno-prawnymi rozwiązaniami, pozwalającymi odzyskać tej instytucji zaufanie opinii publicznej.

Podstawy prawne funkcjonowania

Policja została utworzona ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji⁴ jako umundurowana i uzbrojona formacja, służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego⁵. Oprócz wspomnianej ustawy wiele innych aktów przewiduje szereg zadań oraz kompetencji policji. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć: ustawę z dnia 20 marca 2009 roku o bezpieczeństwie imprez masowych⁶, ustawę z dnia

¹ Petycja Zarządu Głównego NSZZ Policjantów z dnia 26 maja 2020 roku w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie powiązania budżetu policji ze wskaźnikiem PKB oraz wprowadzenia kadencyjności stanowiska Komendanta Głównego Policji (BKSP-145-IX-146/20).

² *Sondaż dla Interii: Co trzeci Polak nie ufa policji*, <https://wydarzenia.interia.pl/polska/news-sondaz-dla-interii-co-trzeci-polak-nie-ufa-policji,nId,4874689> (dostęp: 25.02.2021).

³ *Ibidem*.

⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 360, dalej: uoP.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 2171.

22 sierpnia 1997 roku o ochronie osób i mienia⁷, ustawę z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach⁸, ustawę z dnia 20 czerwca 1997 roku — Prawo o ruchu drogowym⁹ oraz ustawę z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej¹⁰.

Zakres zadań

Jedną z cech charakterystycznych administracji jest to, że działa ona w interesie publicznym, na podstawie prawa i w granicach nim przewidzianych; może wykonywać jedynie to, na co prawo jej zezwala. Zasada ta wynika wprost z Konstytucji RP, która w art. 7 głosi, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”¹¹. Zasada ta odnosi się także do policji. Jak wielokrotnie wskazywał NSA, jest ona instytucją zaufania publicznego. „Na zaufaniu społecznym opiera się zatem m. in. status Policji, a wskazany w ustawie charakter zadań Policji, z oczywistych względów wymaga, by cieszyła się ona autorytetem i zaufaniem w społeczeństwie”¹². Jak wskazuje W. Kotowski,

podstawowym obowiązkiem naszego ustawodawstwa jest stworzenie warunków gwarantujących rzeczywistą ochronę każdego człowieka przed przemocą, brutalnością i innymi zachowaniami naruszającymi dobro chronione przez prawo. [...] Największe nadzieje związane z osiągnięciem tego szczytnego celu pokładane są w Policji, z racji powierzenia tej instytucji najpoważniejszych zadań i uprawnień¹³.

Policja wykonuje zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego na zasadzie ogólnej klauzuli kompetencyjnej¹⁴.

Głównym zadaniem, ale i obowiązkiem policji, wprost wynikającym z art. 1 ust. 1 ustawy, „jest ochrona życia ludzi oraz mienia przed bezpodstawnymi zamachami naruszającymi te dobra, ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego (w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz środkach transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania)”¹⁵. Doktryna zdaje się być zgodna co do istoty pojęcia bezpieczeństwa publicznego. Według J. Zaborowskiego jest to „stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia — bez narażania na szkody z jakiegokolwiek źródła — normalne funkcjonowanie organizacji państwowej i realizację

⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 838.

⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 35.

⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 110.

¹⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 1897. Zob. M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora, *System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji*, Warszawa 2015, s. 63.

¹¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 2010 roku, sygn. I OSK 962/10.

¹³ W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 142.

¹⁴ M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora, *op. cit.*, s. 63.

¹⁵ *Ibidem*, s. 143.

jej interesów, zachowanie życia zdrowia i mienia jednostek żyjących w tej organizacji oraz korzystanie przez te jednostki z praw i swobód zagwarantowanych konstytucją”¹⁶. Podobnie bezpieczeństwo publiczne ujmował E. Ochendowski, stwierdzając, że „oznacza ono utrzymanie nienaruszalności życia, zdrowia, godności, wolności, majątku i porządku prawnego oraz podstawowych urządzeń państwa”¹⁷. Inaczej rzecz ma się z pojęciem porządku publicznego. J. Zaborowski definiuje go jako „stan faktyczny wewnątrz państwa umożliwiający normalny rozwój życia społecznego”¹⁸. S. Fundowicz wskazywał natomiast, że pojęcie to należy rozumieć, z racji na jego rozciągłość, zgodnie z intuicyjnym sposobem jego pojmowania w mowie potocznej¹⁹. E. Ochendowski określa natomiast porządek publiczny jako „ogół niepisanych reguł zachowania się jednostki w miejscach publicznych, których przestrzeganie jest niezbędną przesłanką uporządkowanego życia obywateli we współczesnym państwie”²⁰. Aby nie wdawać się głębiej w analizę relacji między tymi pojęciami, wystarczy przywołać S. Pieprznego, który wskazywał, że określenie tej zależności nie jest łatwe, gdyż „nie ma stałej definicji tych pojęć, uniwersalnej i niezmiennej. Zależy ona od istniejących okoliczności. Dlatego, mimo zachowania podstawowych ram prezentowanych w doktrynie definicji, wartość tych pojęć wymaga nieustannej redefinicji poprzez uwzględnianie nowych, pojawiających się różnorodnych czynników”²¹.

Prócz zasługujących na szczególną uwagę zadań związanych z ochroną życia i zdrowia oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego, uoP wymienia w art. 1 ust. 2 między innymi także: inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi, wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach, kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych. Analiza katalogu zadań policji umieszczonego w art. 1 ust. 2 ustawy już na poziomie wykładni językowej wskazuje, że jest on otwarty, zawierając jedynie podstawowe zadania tej formacji

¹⁶ J. Zaborowski, *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977, s. 11.

¹⁷ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 2006, s. 131.

¹⁸ J. Zaborowski, *op. cit.*, s. 11.

¹⁹ S. Fundowicz, *Policja i prawo policyjne*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów-Cisna 2002, s. 181.

²⁰ E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 81.

²¹ S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 40–41.

(nie są one wymienione w sposób enumeratywny²²). Należy jednocześnie zauważyć, że przy całej rozległości tegoż katalogu, zastosowane w nim wyliczenie nie jest zbyt przejrzyste i konsekwentne. Jak wskazuje A. Misiuk,

niektóre z zadań krzyżują się ze sobą, czy wręcz nakładają się na siebie, przez co naruszona została wewnętrzna spójność i logika takiego podziału. Cele i podstawowe zadania policji zostały przemieszane z środkami służącymi do ich realizacji, obok bowiem ustawodawca umieścił ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, wykrywanie przestępstw oraz kontrolę przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych²³.

Struktura organizacyjna

Zgodnie z art. 4 uoP policja składa się z następujących rodzajów służb: kryminalnej, prewencyjnej oraz wspomagającej działalność policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym. W skład policji wchodzi również: policja sądowa, Wyższa Szkoła Policji, ośrodki szkolenia i szkoły policyjne, wyodrębnione oddziały prewencji i pododdziały antyterrorystyczne i instytuty badawcze.

Centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, jest Komendant Główny Policji. Powołuje go i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych. Natomiast zastępców Komendanta Głównego Policji, w tym pierwszego zastępcę, na wniosek Komendanta Głównego powołuje i odwołuje Minister Spraw Wewnętrznych.

Terenowymi organami administracji rządowej w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego są: wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego policji działającego w jego imieniu, komendant wojewódzki działający w imieniu własnym (czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze, z zakresu ścigania wykroczeń oraz wydawanie indywidualnych aktów administracyjnych), komendant powiatowy (miejski) oraz komendant komisariatu policji²⁴. Zgodnie z przywołaną strukturą, komendant wojewódzki występuje w podwójnej roli: organu działającego w imieniu wojewody i w imieniu własnym. Ustawa wskazuje w art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a i b uoP zakres przedmiotowy, w którym komendant wojewódzki występuje jako organ samoistny. Oznacza to, że we wszystkich innych przypadkach organem właściwym w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego jest wojewoda. Zgodnie z artykułem 6b uoP Komendant Wojewódzkiego, na wniosek Komendanta Głównego Policji, powołuje i odwołuje Minister Spraw Wewnętrznych po zasięgnięciu opinii wojewody. Należy tym sa-

²² B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2020, komentarz do art. 1, teza 3.

²³ A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2008, s. 110.

²⁴ M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora, *op. cit.*, s. 64.

mym zauważyć, że po zmianach, jakie wniosła ustawa z dnia 13 listopada 2002 roku, ograniczony został wpływ wojewody na obsadę tego stanowiska (zniesione zostały konkursy oraz wymóg uzyskania zgody wojewody na powołanie)²⁵. Komendant powiatowy (miejski) oraz komendant komisariatu powoływani są w zasadzie w analogicznym trybie, to jest przez organy wyższego stopnia w rozumieniu art. 6a ust. 2 uoP, po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego (powiatu oraz gminy). I tak komendant powiatowy powoływany i odwoływany jest przez komendanta wojewódzkiego przy zasięgnięciu opinii starosty, a komendant komisariatu przez komendanta powiatowego (miejskiego) po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie wójta (burmistrza, prezydenta miasta)²⁶.

Zgodnie z art. 6 ust. 3 uoP z terytorialnego zasięgu działania komendanta wojewódzkiego policji właściwego dla województwa mazowieckiego wyłączony został obszar m. st. Warszawy oraz graniczących z nią powiatów²⁷. Na obszarze m. st. Warszawy zadania i kompetencje, odpowiadające swoim zakresem zadaniom i kompetencjom komendanta powiatowego, wykonuje właściwy terytorialnie komendant rejonowy policji (właściwość terytorialna obejmuje obszar jednej bądź kilku dzielnic)²⁸. Ta specyficzna struktura jest wynikiem zmian ustroju m. st.²⁹, które „przeszło być związkiem komunalnym z gminą Warszawa Centrum podzielonym na dzielnice, a stało się gminą mającą status miasta na prawach powiatu³⁰”.

W ramach omówienia struktury organizacyjnej policji warto także wspomnieć o utworzonym w 2000 roku Centralnym Biurze Śledczym, którego głównym zadaniem jest zwalczanie szeroko rozumianej przestępczości zorganizowanej³¹. Istotną rolę w strukturze komendy odgrywa także Biuro Spraw Wewnętrznych Policji, do którego zadań należy wykrywanie i ściganie przestępstw popełnionych przez policjantów i pracowników policji, a którego komórki organizacyjne funkcjonują w każdym województwie³².

Zasada hierarchicznego funkcjonowania policji

Już na poziomie tak ogólnej analizy struktury organizacyjnej policji widać jej złożoność oraz wielopoziomowość. Struktura ta, jak wskazuje wprost za-

²⁵ Szerzej o stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 1999 do 14 grudnia 2002 roku: S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2007, s. 42–51.

²⁶ *Ibidem*, s. 46.

²⁷ *Ibidem*, s. 48.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Zmiany te zostały wprowadzone ustawą z dnia 15 marca 2002 roku, Dz.U. z 2002 r. Nr. 41, poz. 36.

³⁰ S. Pieprzny, *Policja*, s. 48.

³¹ *Ibidem*, s. 20.

³² *Ibidem*, s. 21.

rozządzenie nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 13 grudnia 2013 roku³³, ma charakter hierarchiczny, to jest odznacza się wieloszczeblowym systemem podporządkowania poszczególnych jej elementów, przy czym niższy szczebel podlega organom nadrzędnym w całym zakresie swej działalności pod względem służbowym i personalnym³⁴. Istotą tej hierarchii jest to, że opiera się na zasadach nadrzędności i podrzędności³⁵. Jak wskazuje A. Dana, hierarchiczne podporządkowanie wyraża się w dwóch rodzajach zależności³⁶. Pierwszą z nich jest zależność służbowa, która wyraża się w obowiązku realizowania zarówno aktów generalnych (zarządzenia, decyzje, regulaminy, wytyczne), jak i indywidualnych (polecenia służbowe, rozkazy) wydanych przez nadrzędnego hierarchicznie³⁷. Drugą zaś jest zależność osobowa, „wyrażająca się w obowiązku respektowania rozstrzygnięć w zakresie stosunku zatrudnienia, którym jest powoływanie, odwoływanie, przeniesienie, karanie, nagradzanie”³⁸. Policja w tym układzie jest więc systemem zorganizowanego podporządkowania, wzajemnych uprawnień i obowiązków poszczególnych jej organów, policjantów i pracowników względem siebie³⁹.

Kierownictwo sprawowane nad działalnością policji

Wspomniany wyżej art. 1 ust. 1 uoP, definiujący policję jako „umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego”, służy realizacji konstytucyjnego celu, jakim jest bezpieczeństwo i porządek publiczny. Organem, na którym spoczywa konstytucyjny obowiązek zapewnienia, w ramach prowadzenia polityki wewnętrznej bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego jest Rada Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 7 w zw. z art. 146 ust. 1 Konstytucji). Rada Ministrów kieruje administracją rządową (art. 146 ust. 3 Konstytucji), a ponadto w zakresie określonym przez Konstytucję oraz ustawy koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej (art. 146 ust. 4 pkt 3 Konstytucji). Poszczególnymi działami administracji rządowej kierują ministrowie, przy czym zakres działania ministra, kierującego działem administracji rządowej, wyznaczają ustawy (art. 149 ust. 1 Konstytucji). Jak wskazują M. Safjan i L. Bosek, to wyraźne konstytucyjne podporządkowanie

³³ Dz.Urz. KGP z 2018 r. poz. 89 ze zm.

³⁴ A. Dana, *Policja w systemie administracji publicznej. Prawne formy, metody i środki działania*, Siedlce 2017, s. 135.

³⁵ *Ibidem*, s. 136.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

poszczególnym ministrom resortowym organów administracji jest szczególnie ważne dla pozycji ustrojowej rządu i ministrów⁴⁰.

Zgodnie z Konstytucją zakres działania poszczególnych ministrów wyznacza ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej⁴¹. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 1 tejże ustawy dział wewnętrzny obejmuje między innymi sprawy związane z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego⁴². Ponadto, jak stwierdza art. 29 ust. 4 ustawy, minister spraw wewnętrznych sprawuje nadzór nad działalnością policji. Analizując zakres pojęciowy kierownictwa i nadzoru oraz ich definicje proponowane przez doktrynę, zdaje się, iż w tym przypadku należy określić stosunek łączący ministra spraw wewnętrznych z policją jako kierownictwo, w którym zawiera się także wskazane w ustawie o działach administracji rządowej pojęcie nadzoru. Taką wykładnię wydaje się potwierdzać M. Wierzbowski, który wskazuje, że „nadzorowanie jest jednym z elementów funkcji kierowania”⁴³. Także R. Trzeciakowski określa ten stosunek jako kierownictwo, stwierdzając, że „minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje kierownictwo względem podległych mu jednostek i struktur, a także, w zakresie zagadnień związanych ze sprawami wewnętrznymi ciąży na nim obowiązek inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów”⁴⁴.

Jak wskazuje J. Zimmermann, kierownictwo jest najszerszą i najsilniejszą kategorią więzi organizacyjnej, występującą wyłącznie w układzie scentralizowanym⁴⁵.

W ramach kierownictwa organ nadrzędny może wykorzystywać wszelkie środki oddziaływania (np. polecenia służbowe), za pomocą których wyznacza treści działania jednostce kierowanej, a pełna odpowiedzialność prawna za ich wykonanie leży po jego stronie. Organ ma również do dyspozycji pełen zakres oceny jednostki kierowanej, obejmującej warunki, sposób i treść działania tej jednostki⁴⁶.

M. Wierzbowski ujmuje natomiast kierownictwo jako stosunek, w ramach którego „organ kierujący może używać wszelkich środków w celu oddziaływania na postępowanie organów kierowanych, z wyjątkiem środków, których użycia prawo zakazuje. Podstawowymi instrumentami kierowania są wytyczne (instrukcje i inne wewnętrzne akty normatywne) oraz polecenia służbowe”⁴⁷. Jak się wydaje, najpełniejszą definicję formułuje W. Góralczyk, który stwierdza, że

⁴⁰ *Konstytucja RP*, t. 2. *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 790.

⁴¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1220.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 95.

⁴⁴ R. Trzeciakowski, *Kompetencje prezesa Rady Ministrów i właściwych ministrów w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 4, s. 262.

⁴⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 227.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Prawo administracyjne*, s. 95.

kierownictwo stanowi [...] typową sytuację prawnoadministracyjną organu administrującego. W jej ramach może on wobec podmiotów administrowanych, niekorzystających z prawnie zapewnionej samodzielności, stosować liczne i różnorodne władcze środki oddziaływania. Środki te nie muszą być określone ustawowo, choć nie mogą być z ustawą sprzeczne. Ich dobór zależy od woli organu sprawującego kierownictwo. Mogą być stosowane także środki o charakterze otwartym⁴⁸.

Apolityczność działań policji w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

W wyroku z 17 listopada 1998 roku Trybunał Konstytucyjny uznał apolityczność za integralny składnik bezstronności i zdefiniował ją nie jako brak poglądów politycznych, „lecz ich niemanifestowanie w pracy zawodowej”⁴⁹. W wyroku z 10 kwietnia 2002 roku stwierdził zaś, że „przynależność do określonej partii politycznej jest w istocie deklaracją politycznych sympatii i przeczy apolityczności, negującą fundamentalną zasadę bezstronności”⁵⁰. W tym właśnie kontekście należy spojrzeć na wskazywaną przez Trybunał rolę, jaką odgrywa art. 63 uoP w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego⁵¹. „Zakaz członkostwa w partiach politycznych funkcjonariuszy Policji znajduje uzasadnienie zarówno w zadaniach tej służby i wynikających z nich uprawnień funkcjonariuszy, jak i z systemu organizacji Policji, opartego na zasadach dyscypliny i pełnej podległości podwładnych przełożonym”⁵². Wskazywana jest również znaczna podatność sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego na podejmowanie w jej zakresie działań z motywów politycznych⁵³. W ocenie Trybunału w związku z tym, że funkcjonariusze dysponują na podstawie uoP szeregiem uprawnień, które w sposób znaczący wkraczają w sferę praw i wolności jednostki (art. 15 i 16 uoP), „uzasadnione jest istnienie ograniczeń praw funkcjonariuszy, gwarantujących ich neutralność polityczną”⁵⁴. Jednocześnie Trybunał wskazuje, że jest to szczególnie istotne „w państwach, w których system rządzenia przez długie lata oparty był na wykorzystywaniu służb policyjnych do represjonowania przeciwników politycznych”⁵⁵. Akcentowane przez Trybunał jest także powiązanie między efektywnością struktury organizacyjnej policji a zakazem przynależności do partii politycznych:

przeciwko dopuszczalności członkostwa funkcjonariuszy w partiach politycznych przemawia obowiązujący w tej służbie system relacji między przełożonym i podwładnym. Istnienie w tej forma-

⁴⁸ W. Góralczyk, *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016, s. 25.

⁴⁹ Wyrok TK z dnia 17 listopada 1998 roku, sygn. K. 42/97 (Dz.U. z 1998 r. Nr 143, poz. 928).

⁵⁰ Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 roku, sygn. K 26/00 (OTK-A 2002, nr 2, poz. 18.)

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ibidem*. Teza ta pierwotnie znajduje się w orzecznictwie ETPCz, wyrok z 20 maja 1999 roku w sprawie *Rekyenyi przeciwko Węgrom*, nr 25390/94, pkt 39.

cji podziałów partyjnych mogących się ujawniać na tle wykonywanych przez Policję ustawowych zadań stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego⁵⁶.

Postawa apolityczna jest podkreślana także w zasadach etyki zawodowej policjantów, za których określenie jest według art. 7 ust. 1 pkt 7 uoP odpowiedzialny Komendant Główny Policji⁵⁷.

Najszerszą, jak się zdaje, definicję apolityczności przytoczył TK, który w wyroku K 26/00 odwołał się do definicji sformułowanej przez J. Jagielskiego i K. Rączkę w odniesieniu do służby cywilnej.

Apolityczność urzędnika służby cywilnej należy rozumieć w tym znaczeniu, że nie bierze on udziału w szeroko pojmowanej grze politycznej i jest wolny w swym funkcjonowaniu od swego kompleksu jakiegokolwiek partii, opcji politycznej, ideologii, religii, determinant i uwarunkowań. Neutralność polityczna służby cywilnej powinna być postrzegana nie tylko jako niezależność od partii, stronnictw politycznych, ale także uniezależnienie od wpływów innych organizacji. Zapewnieniu neutralności politycznej służby cywilnej służyć ma rozdzielenie stanowisk o charakterze politycznym, obsadzanych według kryteriów politycznych, od stanowisk urzędniczych, administracyjnych, obsadzanych na podstawie przesłanek natury merytorycznej⁵⁸.

Należy więc podkreślić, że postawę apolityczną można rozumieć nie jako jedynie obowiązek nieprzynależności do partii politycznych, ale jako stan swoistej niezależności od jakiegokolwiek partii i innych uniemożliwiających merytoryczność uwarunkowań. Mając świadomość znaczących różnic, zarówno w zadaniach, jak i strukturze organizacyjnej, występujących między policją i służbą cywilną należy jednak zauważyć, że zgodnie z przytoczoną linią argumentacyjną Trybunału Konstytucyjnego, pojęcie apolityczności występujące w kontekście policji należałoby właśnie rozumieć zgodnie z definicją sformułowaną przez J. Jagielskiego i K. Rączkę. Taką interpretację apolityczności policji, potwierdza sam Trybunał, który w odniesieniu do policji mówi o „gwarantowaniu neutralności politycznej”⁵⁹, którą na gruncie tegoż samego wyroku zdefiniował jako „niedopuszczalność motywowania realizacji konstytucyjnych i ustawowych zadań tych służb interesami ugrupowań politycznych”⁶⁰.

Podsumowując ten fragment rozważań wypadałoby stwierdzić, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego apolityczność policji należy rozumieć w kontekście szerszym aniżeli wyłącznie zakazu przynależności do partii politycznych. Wprost wynika to z linii argumentacyjnej Trybunału, która jasno

⁵⁶ Wyrok TK z 10 kwietnia 2002 roku.

⁵⁷ Załącznik do zarządzenia nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 roku, § 6: „Postępowanie policjanta w kontaktach z ludźmi powinna cechować życzliwość oraz bezstronność wykluczająca uprzedzenia rasowe, narodowościowe, wyznaniowe, polityczne, światopoglądowe lub wynikające z innych przyczyn”.

⁵⁸ J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001, s. 17, za: wyrok TK z 10 kwietnia 2002 roku.

⁵⁹ Wyrok TK z 10 kwietnia 2002 roku.

⁶⁰ *Ibidem*.

akcentowała potrzebę istnienia instytucji gwarantujących neutralność polityczną policjantów z racji na znaczną podatność obszaru działań policji na wpływy polityczne oraz kontekst historyczny. Z drugiej zaś strony, jak wskazuje na to relacja łącząca policję z ministrem spraw wewnętrznych, policjanci muszą w swoich działaniach uwzględniać także wybory i rozstrzygnięcia, które zostały podjęte na płaszczyźnie rządowej, a więc nie mogą być „apolityczni”, ale wręcz muszą być politycznie lojalni wobec rządu i prowadzonej polityki wewnętrznej. Apolityczność i neutralność polityczna policji jest więc wymagana przede wszystkim na poziomie osobistym, gdyż policja jako formacja ma obowiązek realizować politykę państwa z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W kierunku apolityczności? Propozycja zmian w strukturze organizacyjnej policji — postulat kadencyjności Komendanta Głównego Policji

Jednym z postulatów przywoływanej wcześniej petycji NSZZ Policjantów było „ustanowienie ustawowej, nie krótszej niż 4-letniej kadencji Komendanta Głównego Policji”⁶¹. W uzasadnieniu do petycji wskazuje się, że gwarantem zachowania dobra wspólnego, będącym „kryterium wykonywania przez Policję jej ustawowych zadań”, jest apolityczność policji⁶². Wskazuje się także, że apolityczność i niezależność od „aktualnie panujących uwarunkowań politycznych” jest warunkiem konstytutywnym funkcjonowania policji⁶³. Wnioskodawcy zwracają uwagę, że „wpływ czynnika politycznego na działalność formacji stanowi jedną z podstawowych przyczyn obniżenia poziomu zaufania do formacji”⁶⁴.

Jak słusznie wskazuje W. Odrowąż-Sypniewski w opinii prawnej Biura Analiz Sejmowych dotyczącej petycji NSZZ Policjantów, analiza postulatu wprowadzenia kadencyjności Komendanta Głównego Policji wymaga umieszczenia go we właściwym kontekście ustrojowym⁶⁵.

Kadencja organu, jak podaje W. Brzozowski cytując F. Siemieńskiego, to „okres jego pełnomocnictw, a więc okres, na jaki organ jest powołany i w jakim może

⁶¹ Petycja Zarządu Głównego NSZZ Policjantów z dnia 26 maja 2020 roku. Należy podkreślić, że nie jest to pierwszy raz, kiedy w debacie publicznej pojawia się postulat ustanowienia kadencyjności Komendanta Głównego Policji. Jako przykład można podać projekt zmiany uoP z 30 września 2004 roku, który zakładał kadencyjność na tym stanowisku (maksymalnie dwie pięcioletnie kadencje) oraz komendantów wojewódzkich i powiatowych policji (maksymalnie dwie czteroletnie kadencje). Szerzej zob. „Związkowy Przegląd Policyjny” 17, 2004, nr 12, s. 17.

⁶² Petycja Zarządu Głównego NSZZ Policjantów z dnia 26 maja 2020 roku.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna w sprawie petycji dotyczącej budżetu Policji oraz ustanowienia zasady kadencyjności Komendanta Głównego Policji (BKSP-145-IX-146/20) nr BAS-WAP-1666/20*, Warszawa 2020, s. 6.

sprawować swe funkcje w określonym składzie”⁶⁶. W. Brzozowski wskazuje także na konieczność określenia z góry granic temporalnych, to jest czasu, na który udzielono danemu organowi w określonej obsadzie personalnej pełnomocnictw⁶⁷. Ponadto okres ten powinien „wynikać z normy o charakterze generalnym, określającej jednolicie trwałość pełnomocnictw w ramach poszczególnych kadencji”⁶⁸.

Na treść zasady kadencyjności wskazywał Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym zarówno przez W. Brzozowskiego, jak i W. Odrowąża-Sypniewskiego wyroku z dnia 26 maja 1998 roku⁶⁹. W opinii Trybunału na treść zasady kadencyjności

składają się przede wszystkim trzy podstawowe elementy. Rozważana zasada oznacza, po pierwsze, nakaz nadania pełnomocnictwom danego organu z góry oznaczonych ram czasowych. Po drugie, wymienione ramy czasowe nie mogą przekroczyć pewnych rozsądnych granic. Po trzecie, kadencyjność oznacza nakaz ustanowienia regulacji prawnych, które zapewnią ukonstytuowanie się nowo wybranego organu tak, aby mógł on rozpocząć wykonywanie swoich funkcji bez nadmiernej zwłoki, po zakończeniu poprzedniej kadencji⁷⁰.

W swoim orzecznictwie Trybunał akcentował także nakaz stabilizacji składu personalnego: „zdaniem Trybunału Konstytucyjnego kadencyjność oznacza zaś nie tylko nadanie pełnomocnictwom danego organu z góry znanych ram czasowych, ale oznacza też nakaz stabilizacji składu personalnego tego organu w ramach kadencji”⁷¹.

Kadencyjność organu spełnia dwie podstawowe funkcje ustrojowe: gwarantuje stabilność obsady personalnej organu oraz umożliwia okresową weryfikację legitymacji demokratycznej organu i zapewnia rotację jego piastunów⁷². W ramach swojej pierwszej funkcji gwarancyjnej, kadencyjność pozwala na pewną dozę samodzielności w wytyczaniu szczegółowych kierunków realizacji jego zadań i kompetencji⁷³. W ramach drugiej zaś, urzeczywistniana jest zasada, zgodnie z którą w „demokratycznym państwie prawnym żaden organ nie może być całkowicie wolny od mechanizmów odpowiedzialności za swoje działania”⁷⁴.

W tym kontekście należałoby zgodzić się z zawartą w opinii BAS opinią W. Odrowąża-Sypniewskiego, który wskazuje, że przekształcenie organu Komendanta Głównego Policji w organ kadencyjny „musiałoby prowadzić do istotnego podważenia konstytucyjnych kompetencji ministra właściwego do spraw wewnętrznych

⁶⁶ F. Siemiński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa-Poznań 1976, s. 263, za: W. Brzozowski, *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jej ochrona*, Warszawa 2016.

⁶⁷ W. Brzozowski, *op. cit.*, s. 182.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Wyrok TK z 26 maja 1998 roku, K 17/98, OTK 1998, nr 4, poz. 48.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ Orzeczenie TK z 23 kwietnia 1996 roku, K 29/95, OTK 1996, nr 2, poz. 10.

⁷² W. Brzozowski, *op. cit.*, s. 185.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ *Ibidem*.

w zakresie sprawowania kierownictwa nad KGP i podległą mu formacją”⁷⁵. Jak słusznie zauważa bowiem W. Odrowąż-Sypniewski, „celem Autora petycji jest zapewnienie piastunowi tego urzędu niezależności od biegu kadencji władz politycznych, czyli jego autonomizacja w zakresie funkcji kierowniczych”⁷⁶. Autorowi petycji nie chodzi więc o zapewnienie jedynie pozornej stabilizacji obsady personalnej organu, która mogłaby zostać „zakłócona w oparciu o przesłankę zakładającą negatywną ocenę jego działań (możliwość skrócenia kadencji w oparciu o przesłankę polityczną)”⁷⁷. Postulat ten, na co słusznie zwrócono uwagę w opinii prawnej BAS, stoi w znaczącej sprzeczności z realizacją jednego z konstytucyjnych zadań Rady Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 7) oraz z funkcją kierowniczą, jaką sprawuje minister spraw wewnętrznych względem podległych mu jednostek i struktur. Jak słusznie komentuje W. Odrowąż-Sypniewski: „realizacja tego postulatu prowadziłaby do sytuacji, w której minister właściwy do spraw wewnętrznych ponosiłby polityczną odpowiedzialność za działania podejmowane przez Komendanta Głównego Policji”⁷⁸.

Inna koncepcja apolityczności — Lorne Sossin

Jak zostało wykazane powyżej, postulat ustanowienia kadencyjności organu Komendanta Głównego Policji jest niemożliwy do zrealizowania w obecnym porządku prawnym⁷⁹. Nie oznacza to jednak, że problem związany z kryzysem zaufania względem policji, kluczowy w przypadku instytucji zaufania publicznego, można zignorować. Niewątpliwie interesującą koncepcję relacji między władzą wykonawczą a policją przedstawił L. Sossin.

Wskazuje on, co z pewnością można zaobserwować także w polskim porządku prawnym, że często struktura organizacyjna i ramy prawne funkcjonowania policji odzwierciedlają pewną charakterystyczną, bipolarną strukturę⁸⁰. Z jednej bowiem strony niektóre z mechanizmów funkcjonujących w porządku prawnym są zaprojektowane w taki sposób, aby zapewnić realizację przez policję kierunku, który został jej wyznaczony przez władzę wykonawczą, z drugiej zaś inne mechanizmy mają zapewnić jej niezależność względem wpływów politycznych⁸¹. Innymi słowy, niektóre mechanizmy regulacyjne odnoszące się do policji, w opi-

⁷⁵ W. Odrowąż-Sypniewski, *op. cit.*, s. 8.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 9.

⁷⁷ *Ibidem*, s. 8.

⁷⁸ *Ibidem*, s. 9.

⁷⁹ Nie jest celem tego artykułu rozważanie potencjalnych zmian w ustroju konstytucyjnym państwa, a co za tym idzie, takie rozważania *de lege ferenda* nie mieszczą się w jego ramach.

⁸⁰ L. Sossin, *The Oversight of Executive-police Relations in Canada: The Constitution, the Courts, Administrative Processes, and Democratic Governance*, [w:] *Police and Government Relations: Who's Calling the Shots?*, red. M. Beare, T. Murray, Toronto 2007, s. 3.

⁸¹ *Ibidem*.

nii L. Sossina, traktują ją jako jeden z centralnych organów, mających na celu urzeczywistnianie państwa prawa, inne zaś traktują ją jako potencjalne źródło naruszeń jego zasad⁸². Idealnym modelem relacji między władzą wykonawczą a policją jest według L. Sossina apolityczna i autonomiczna policja (*apolitical and autonomous police*)⁸³.

Apolityczność rozumie on przede wszystkim w perspektywie oddzielenia działalności policji od partykularnych interesów partyjnych (*orientation of non-partisanship and a mindset of detachment from partisan concerns*). Jednocześnie L. Sossin wskazuje, że apolityczny i niezależny model funkcjonowania relacji między policją a egzekutywą uwzględnia potrzebę pozostawiania przez policję w relacji z politycznymi instytucjami oraz możliwość wpływania przez nie na sposób funkcjonowania policji⁸⁴. Jednakże model ten musi także uwzględniać konieczne ograniczenia zaangażowania policji w polityczne procesy i sugeruje podejście, które umożliwiłoby wynegocjowanie odpowiednich ku temu ograniczeń⁸⁵. Idealny typ relacji w tym aspekcie powinien więc umożliwiać zaangażowanie policji w wykonywanie polityki rządu, które jednocześnie nie powinno skutkować opóźnianiem przez wpływy partyjne zachodzących w niej procesów decyzyjnych⁸⁶.

Autonomiczność nie oznacza według L. Sossina niezależności, gdyż artykulacja istotnego rozdziału władzy wykonawczej od policji nie musi zakładać formalnej niezależności czy braku odpowiedzialności policji względem władzy wykonawczej⁸⁷. Apolityczna i autonomiczna policja, która zgodnie z poglądem L. Sossina z definicji nie jest niezależna od rządu, musi być podmiotem skutecznych wewnętrznych, wewnątrzwykonawczych (*intra-executive*) i zewnętrznych form nadzoru, celem zapewnienia jej autonomii funkcjonalnej oraz wysokiego stopnia profesjonalizmu funkcjonariuszy⁸⁸. Z założenia poszczególne mechanizmy nadzorcze powinny zatem skupiać się na zapewnieniu skutecznych form kontroli policji, które z jednej strony winny zapewniać zgodność jej działań z zasadami praworządności (*rule of law*), z drugiej zaś wolność od wpływów politycznych na formację⁸⁹.

Aby pogodzić odpowiedzialność polityczną z praworządnością, L. Sossin proponuje wyjście z dychotomicznego podziału działalności policji na działania polityczno-wykonawcze oraz operacyjne⁹⁰. Jako alternatywny model pozwalający rozpoznać, kiedy w ramach zasady demokratycznego państwa prawa dopuszczalna jest ingerencja władzy wykonawczej w działania policji, L. Sossin proponuje

⁸² *Ibidem*, s. 3–4.

⁸³ *Ibidem*, s. 8.

⁸⁴ *Ibidem*, s. 9.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ *Ibidem*, s. 10.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ *Ibidem*, s. 45.

trzystopniowy test⁹¹. Zgodnie z nim należałoby sprawdzić: 1. czy władza wykonawcza ma do zrealizowania uzasadniony cel leżący w interesie publicznym, 2. czy dążenie do tego celu byłoby zgodne z zasadą poszanowania autonomiczności funkcjonalnej i apolitycznego statusu policji, 3. czy istnieje nadrzędny interes w zakresie ochrony praw jednostki lub bezpieczeństwa publicznego⁹². Jeżeli odpowiedzią na chociaż jedno z tych pytań byłoby „nie”, to zgodnie z omawianą koncepcją oznaczałoby to, że ingerencja władzy wykonawczej jest niedopuszczalna⁹³. Zgodnie z argumentacją L. Sossina nałożenie takiego rodzaju ram na relacje między policją a władzą wykonawczą pozwoliłoby na zwiększenie ich transparentności oraz łączyłoby się z kontekstualną analizą każdego z przypadków, co zaskutkowałoby ustanowieniem jasnych reguł ich funkcjonowania⁹⁴.

Celem przywołania tej koncepcji w ramach niniejszego artykułu była nie tyle wyczerpująca analiza tegoż modelu, lecz bardziej nakreślenie pewnych możliwych propozycji wyjścia z sytuacji, w jakiej znalazła się obecnie polska policja. Wydaje się, że to właśnie w tym kierunku powinny podążać systemowe zmiany w jej funkcjonowaniu. W świetle przedstawionego wyżej modelu propozycja NSZZ Policjantów, prócz tego, że, jak zostało to omówione wcześniej, stoi w znaczącej sprzeczności z Konstytucją, to wydaje się też nie rozwiązywać problemów wynikających z braku transparentności w odniesieniu do motywów działań podejmowanych przez formację.

Democratic policing (demokratyzacja policji)

Przedstawiona wyżej koncepcja apolitycznej i autonomicznej policji L. Sossina wpisuje się w stosunkowo nową koncepcję określaną mianem *democratic policing*. Jak wskazuje A. Wentkowska, *democratic policing* to taki sposób zarządzania policją, który „nie demontuje, lecz aktywnie wspiera rozwój kluczowych elementów demokracji”⁹⁵. „Zasada *democratic policing* może przybrać dwa kierunki działania: *policing for democracy* (Policja na rzecz demokracji) oraz *democratically responsive policing* (Policja reagująca w oparciu o zasady demokracji)”⁹⁶. Pierwsza z nich jest pewnego rodzaju warunkiem wyjściowym do zaistnienia *democratically responsive policing*, gdyż można ją zdefiniować jako „zbiór podstawowych zdolności i gotowości Policji skutecznie zabezpieczającej przestrzeń publiczną, w której swobodnie może rozwijać się demokracja lokalna”⁹⁷. W ujęciu prak-

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ A. Wentkowska, *Quis custodiet ipsos custodes? Skargi na działania policji — konteksty prawnoporównawcze*, Warszawa 2017, s. 74.

⁹⁶ *Ibidem*, s. 76.

⁹⁷ *Ibidem*.

tycznym zasady te oznaczają, że „formacje policyjne zobowiązane są do neutralności i powściągliwości politycznej oraz ochrony obywateli w ich korzystaniu ze swobód politycznych”⁹⁸. Jak wskazuje A. Wentkowska, neutralność ta oznaczać będzie zakaz jakichkolwiek działań mających na celu zastraszenie społeczeństwa w realizacji ich politycznych uprawnień⁹⁹.

Koncepcja *democratic policing* stale ewoluuje wraz z rozwojem koncepcji państwowych systemów demokratycznych¹⁰⁰. Jak zaznacza A. Wentkowska, „zmiany te pozostają z sobą sprzężone — inicjatywy reorganizujące policję znajdują swoje odbicie w koncepcjach demokratycznych i odwrotnie”¹⁰¹. W świetle *democratic policing*, demokratyczne państwo prawa stanowi system naczyń połączonych: „założenia demokracji pluralistycznej są odzwierciedlane w koncepcji pluralistycznej Policji, a doktryna *community policing*, jest ściśle związana z demokracją uczestniczącą i demokracją deliberatywną”¹⁰². Należy więc mieć w pamięci, że potencjalna reforma obejmująca jedynie strukturę organizacyjną i system zależnościowy policji i władzy wykonawczej nie przyniesie zamierzonego rezultatu, jeżeli za tymi reformami nie będą stały takie ogólnosystemowe wartości, jak praworządność czy poszanowanie zasad państwa prawnego.

Podsumowanie

Konkludując, takie koncepcje jak *democratic policing* niewątpliwie powinny zostać gruntownie przeanalizowane, zarówno przez polską doktrynę, jak i w ramach debaty publicznej. Jak pokazały ostatnie lata, obecne rozwiązania funkcjonujące w ramach polskiego systemu prawnego nie wyznaczają transparentnych i jasnych dla obywateli reguł w zakresie relacji między policją a władzą wykonawczą. Stawką wypracowania takich reguł jest zaufanie publiczne, tak istotne dla właściwego funkcjonowania tej formacji w demokratycznym państwie prawa. Ponadto, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, „publiczny wymiar Policji powoduje, że w istotnym stopniu jej działania kształtują autorytet organów państwa i zaufanie do ich funkcjonariuszy”¹⁰³. Stawką jest więc nie tylko sama formacja, ale także autorytet całego państwa. Jednocześnie jednak, patrząc na analizowane koncepcje z szerszej, filozoficzno-prawnej perspektywy, należałoby zadać sobie pytanie, czy odpowiednie przeprojektowanie struktury relacji i wprowadzenie instytucji nadzoru, ma szansę wyeliminować obserwowaną w naszym państwie postępującą polityzację policji. Przy próbie odpowiedzi na nie warto byłoby przypomnieć sobie słynną pracę M. Krygiera *Cztery pytania o rządy prawa: Dlaczego?*

⁹⁸ *Ibidem*, s. 77.

⁹⁹ *Ibidem*, s. 78.

¹⁰⁰ *Ibidem*, s. 102.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ Wyrok TK z 2 września 2008 roku, K 35/06, OTK-A 2008, nr 7, poz. 120.

Co? Gdzie? I kogo to obchodzi?, w której zauważał on, że często skupiając się głównie na odpowiednim projektowaniu instytucji i procedur zapomina się o tym, jaki jest cel takiego działania i czy może on być poprzez nie osiągnięty¹⁰⁴. Należy stwierdzić zatem, że istnieje obawa, iż choć zmiana i odpowiedni projekt z zakresu morfologii struktur relacji między policją a egzekutywą może w pewnym zakresie pomóc odpolitycznić jej działania, to jednak same one nie mogą do tego wystarczyć. Jak bowiem wskazuje M. Krygier,

rządy prawa są w relatywnie dobrym stanie na tyle, na ile niektóre możliwe zachowania, wśród których centralne miejsce zajmuje sprawowanie politycznej, społecznej i ekonomicznej władzy, są skutecznie ograniczane i doprowadzane do stanu zgodnego z prawem tak, aby niearbitralne sprawowanie władzy stało się rutyną, podczas gdy bezprawne, nagłe, samowolne jej użycie występowało rzadziej¹⁰⁵.

Bibliografia

Literatura

- Brzozowski W., *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jej ochrona*, Warszawa 2016.
- Dana A., *Policja w systemie administracji publicznej. Prawne formy, metody i środki działania*, Siedlce 2017.
- Góralczyk W., *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.
- Jagielski J., Rączka K., *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001.
- Konstytucja RP*, t. 2. *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Kotowski W., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Krygier M., *Cztery pytania o rządy prawa: Dlaczego? Co? Gdzie? I kogo to obchodzi?*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2011, nr 2.
- Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 2006.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia prawna w sprawie petycji dotyczącej budżetu Policji oraz ustanowienia zasady kadencyjności Komendanta Głównego Policji (BKSP-145-IX-146/20) nr BAS-WAP-1666/20*, Warszawa 2020.
- Opaliński B., Rogalski M., Szustakiewicz P., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Petycja Zarządu Głównego NSZZ Policjantów z dnia 26 maja 2020 roku, sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie powiązania budżetu Policji ze wskaźnikiem PKB oraz wprowadzenia kadencyjności stanowiska Komendanta Głównego Policji (BKSP-145-IX-146/20).
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- Pieprzny S., *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2007.
- Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2013.
- Sondaż dla Interii: Co trzeci Polak nie ufa policji*, <https://wydarzenia.interia.pl/polska/news-sondaz-dla-interii-co-trzeci-polak-nie-ufa-policji,nId,4874689>.

¹⁰⁴ M. Krygier, *Cztery pytania o rządy prawa: Dlaczego? Co? Gdzie? I kogo to obchodzi?*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2011, nr 2, s. 8.

¹⁰⁵ *Ibidem*, s. 9.

Sossin L., *The Oversight of Executive-police Relations in Canada: The Constitution, the Courts, Administrative Processes, and Democratic Governance*, [w:] *Police and Government Relations: Who's Calling the Shots?*, red. M. Beare, T. Murray, Toronto 2007.

Trzeciakowski R., *Kompetencje prezesa Rady Ministrów i właściwych ministrów w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 4.

Wentkowska A., *Quis custodiet ipsos custodes? Skargi na działania policji — konteksty prawnoporównawcze*, Warszawa 2017.

Zaborowski J., *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977.

Zdyb M., Stelmasiak J., Sikora K., *System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji*, Warszawa 2015.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

„Związkowy Przegląd Policyjny” 17, 2004, nr 12.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Orzeczenie TK z 23 kwietnia 1996 roku, K 29/95, OTK 1996, nr 2, poz. 10.

Ustawa z dnia 20 marca 2009 roku o bezpieczeństwie imprez masowych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2171).

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 35 ze zm.).

Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 roku o ochronie osób i mienia (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 838).

Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1220 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 360 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 roku — Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 110 ze zm.).

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1897).

Załącznik do zarządzenia nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 roku.

Zarządzenie nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 grudnia 2013 roku w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji (Dz.Urz. KGP z 2018 r. poz. 89 ze zm.).

Orzecznictwo

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 2010 roku, I OSK 962/10.

Wyrok TK z 26 maja 1998 roku, K 17/98, OTK 1998, nr 4, poz. 48.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 1998 roku, sygn. akt K. 42/97 (Dz.U. y 1998 r. Nr 143, poz. 928).

Wyrok TK z 10 kwietnia 2002 roku, K 26/00, OTK-A 2002, nr 2, poz. 18.

Wyrok TK z 2 września 2008 roku, K 35/06, OTK-A 2008, nr 7, poz. 120.