

Arkadiusz NYZIO 

Uniwersytet Jagielloński

arkadiusz.nyzio@gmail.com

RELACJE POMIĘDZY POLICJĄ A SAMORZĄDEM TERYTORIALNYM – UJĘCIE PRAWNE I POLITYCZNE

ABSTRACT

Relations Between the Police and the Polish Local Governments – Legal and Political Approach

The relationship between the police forces and local governments (self-government units) is of particular importance to effective national security management. In the article, I provide an extensive review of the existing mechanisms in the area and track down their evolution. I analyze trajectories and results of reforms carried out after 1990, examining crucial aspects of the relationship, including the participation of local governments in the appointment of Police governing bodies, co-financing, the institution of the “demand” to restore legal order, and the particularly problematic ties between poviats and the Police.

Keywords: Police, local government, relations, community policing, Poland

Słowa kluczowe: Policja, samorząd terytorialny, relacje, *community policing*, Polska

WSTĘP

Relacje pomiędzy Policją a jednostkami samorządu terytorialnego (JST) bywają określane jako niejasne, niespójne i kontrowersyjne. Chociaż samorząd pojawia się w ustawie o Policji w kilkunastu kontekstach, temat ten rzadko staje się przedmiotem rozważań w literaturze, wyjąwszy ujęcie ściśle formalnoprawne¹. Od dłuższego czasu ani w niej, ani w dyskursie polityki niemal nie pojawia się popularny w latach 90. temat decentralizacji Policji. Przed laty najczęściej podnoszono go w kontekście uznawania przyjętych 6 kwietnia 1990 roku rozwiązań za tymczasowe i zakładania, że mająca nastąpić decentralizacja administracji publicznej wymusi analogiczne zmiany w obszarze aparatu bezpieczeństwa wewnętrznego. Częściowo tak się rzeczywiście stało, ale po latach 1998-2003, kiedy przyjęto rozwiązania, które zwiększyły rolę JST w odniesieniu do Policji, elity polityczne najwidoczniej uznały temat za zamknięty. Część z tych reform została zresztą szybko zniesiona.

Problematyka ta ma wielkie znaczenie w kontekście optymalizacji zarządzania bezpieczeństwem. Policja boryka się obecnie z szeregiem poważnych problemów organizacyjnych, kadrowych i związanych z deficytem społecznego zaufania. Wśród zmian, które mogłyby zwiększyć skuteczność działania instytucji, pozytywnie wpłynąć na jej niezależność i poprawić wizerunek, można rozważać decentralizację. Mogłaby ona zwiększyć skuteczność działań prewencyjnych i ograniczyć podatność policyjnych „dolów” na centralną politykę. Politycy nie są jednak zainteresowani tym kierunkiem. Przeciwnie, od 2015 roku zauważalny jest raczej trend polegający nie tylko na centralizacji aparatu bezpieczeństwa wewnętrznego, ale także na umniejszaniu roli JST.

Celem autora jest przedstawienie ewolucji relacji pomiędzy Policją a samorządem terytorialnym w okresie III RP. Sformułowano trzy pytania badawcze: 1) Czy rozwiązania w tym zakresie są spójne i precyzyjne?; 2) Jakie były najważniejsze kierunki zmian w tym zakresie?; 3) Jakiego rodzaju dysfunkcje wynikają lub mogą wynikać z obecnego kształtu relacji? W artykule przyjęto perspektywę neoinstytucjonalną², łączącą wątki z zakresu historii, nauk o polityce i administracji oraz nauk prawnych. Podstawą źródłową artykułu są akty normatywne i ich projekty oraz inne dokumenty instytucji publicznych, uzupełnione przez archiwalne wydania prasowe, literaturę przedmiotu i źródła wywołane.

Artykuł składa się ze wstępu, siedmiu części i podsumowania. W części pierwszej zarysowano unormowanie zadań z zakresu bezpieczeństwa w ustawach ustrojowych JST. W części drugiej przedstawiono najważniejsze reformy, jakie wdrożono w zakresie relacji Policji i JST. Część trzecia, czwarta, piąta i szósta poświęcone są najważniejszym instytucjom prawnym wiążącym Policję z samorządami: udziałowi organów

¹ Zob. np. J. Dobkowski, *Policja i samorząd terytorialny w Polsce. Charakterystyka prawna relacji wzajemnych*, Olsztyn 2015; A. Sęk, Z. Obrębski, *Prawne determinanty współpracy jednostek samorządu terytorialnego i Policji w zakresie ochrony bezpieczeństwa publicznego*, „Studia Politologiczne” 2009, vol. 14, s. 290-299; S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2011.

² V. Lowndes, *Instytucjonalizm*, [w:] *Teorie i metody w naukach politycznych*, red. D. Marsh, G. Stoker, przeł. J. Tegnerowicz, Kraków 2006, s. 96-100.

samorządu w powoływaniu organów kierowniczych Policji, współfinansowaniu Policji przez samorząd, żądaniu przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym oraz szczególnej pozycji powiatu i starosty. W części siódmej przedstawiono problematykę udzielania niezbędnej pomocy i informowania.

Z uwagi na specyfikę, wagę i obszerność tego zagadnienia, z artykułu wyłączono problematykę straży gminnych. Temat relacji Policji z samorządowymi formacjami ochrony porządku publicznego został częściowo omówiony przez autora w innym miejscu³, jego wymiar formalny był także przedmiotem zainteresowania Jarosława Dobkowskiego⁴, jednakże z pewnością zasługuje on na odrębne, pogłębione opracowanie. Trzeba też zaznaczyć, że zamierzeniem autora nie było omówienie całości problematyki relacji, tylko skupienie się na sprawach o charakterze ustrojowym, umocowanych w ustawach kompetencyjnych Policji i JST. Tym samym z artykułu wyłączono również zagadnienia szczegółowe zawarte w ustawach dedykowanych różnym aspektom i instytucjom bezpieczeństwa wewnętrznego⁵.

Artykuł oddaje stan prawny na dzień 1 października 2022 roku.

1. BEZPIECZEŃSTWO A USTAWY USTROJOWE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Polska posiada tradycje rozbudowanych relacji pomiędzy władzami samorządowymi a główną formacją policyjną, ukształtowane w okresie II RP⁶. Po II wojnie światowej komunistki przyjęli zupełnie inny model. Samorząd terytorialny został zniesiony, a główna formacja policyjna tzw. Polski Ludowej, Milicja Obywatelska, została wyjęta spod nadzoru administracji ogólnej. Była skrajnie scentralizowana, upolityczniona i upartyjniona oraz w znacznym stopniu zrośnięta z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych (MSW). Choć nominalnie „obywatelska” i formalnie nadzorowana przez będące surogatem samorządu terytorialnego rady narodowe, była instytucją, na funkcjonowanie której administracja cywilna nie miała realnego wpływu. Ważnym elementem debaty nad kształtem demokratyzacji aparatu bezpieczeństwa w okresie przełomu była relacja tworzonej Policji z budowanym równoległe samorządem⁷. Prace nad restytucją samorządu prowadzono na początku 1990 roku, czyli dokładnie w tym samym czasie, kiedy trwały

³ Zob. A. Nyzio, *Straże gminne – problemy, wyzwania i propozycje reform*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2020, nr 1, s. 43-73.

⁴ Zob. J. Dobkowski, *Policja i samorząd...*, s. 137-161.

⁵ Współpraca Policji z JST dotyczy również m.in. zabezpieczania imprez masowych i zgromadzeń publicznych, sporządzania projektu organizacji ruchu, współdziałania w zakresie szkoleń i rozmaitych programów o charakterze prewencyjno-profilaktycznym, monitoringu wizyjnego czy problematyki stanów nadzwyczajnych.

⁶ Zob. M. Mączyński, *Samorząd terytorialny a Policja w II RP*, [w:] *100-lecie Policji. Organizacja i funkcjonowanie*, red. E. Ura, M. Pomykała, S. Pieprzny, Rzeszów 2019, s. 117-140.

⁷ Zob. A. Nyzio, *Rakowiecka w remoncie. Transformacja polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Polski w latach 1989-1993*, Kraków 2020.

prace nad ustawą o Policji. Wariant usamorządowienia Policji nie znalazł się w głównym nurcie debaty, ale nie ulegało wątpliwości, że w prawie policyjnym znajdują się przepisy dotyczące możliwości oddziaływania JST na formację w konkretnych sprawach. Utrzymując scentralizowany model struktury głównej formacji policyjnej, poddano ją nieobecny wcześniej nadzorowi i kontroli ze strony podmiotów cywilnych – ministra i organów administracji terenowej, zarówno rządowej, jak i samorządowej.

Zakres działania Policji określono w ustawie z 6 kwietnia 1990 roku jako *ochronę bezpieczeństwa obywateli* (od października 1995 roku: *ochronę bezpieczeństwa ludzi*) i utrzymywanie *bezpieczeństwa i porządku publicznego*⁸. Choć sformułowanie *bezpieczeństwa i porządku publicznego* ma swoje konstytucyjne umocowanie, jego zakres pojęciowy budzi wiele wątpliwości⁹. Ustawodawca posługuje się pojęciem *porządku publicznego* zarówno w kontekście poważnym typów przestępstw (rozdział XXXII kodeksu karnego), jak i wykroczeń (rozdział VIII kodeksu wykroczeń). Zarazem prawodawca oddziela *zagrożenia bezpieczeństwa publicznego* od *zakłóceń porządku publicznego*¹⁰.

Porządek publiczny samodzielnie, tj. bez *bezpieczeństwa*, występuje w ustawie o strażach gminnych (mają one zajmować się jego *ochroną*¹¹) i w tym kontekście należy łączyć go z prawem wykroczeń i przepisami porządkowymi. Natomiast termin „bezpieczeństwo” zarezerwowany jest dla instytucji obdarzonych szerszymi obowiązkami i uprawnieniami, czyli służb policyjnych i specjalnych. Te pierwsze łączą obowiązki z zakresu bezpieczeństwa ludzi oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego, a te drugie zajmują się bezpieczeństwem państwa. Kluczowe dla określenia relacji pomiędzy Policją a JST było więc ustalenie obszaru, którego dotyczyć miałyby współpraca. To zaś sprowadzało się do konieczności odpowiedzenia na pytanie, czy „bezpieczeństwo”, uznawane za domenę instytucji państwowych (rządowych), należało również do właściwości samorządu.

W ustawie z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, czyli obecnej ustawie o samorządzie gminnym¹², znalazł się przepis odnoszący się do *porządku publicznego i ochrony przeciwpożarowej* jako jednego z zadań własnych gminy¹³. Takie było założenie projektodawców, czyli Senatu. W 2001 roku przepis został rozszerzony; prawodawca uściślił, że zadania własne gminy obejmują sprawy *porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*¹⁴. W tym kształcie

⁸ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. 1990, nr 30, poz. 179.

⁹ Zob. np. A. Osierda, *Prawne aspekty pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 23, s. 89-106.

¹⁰ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 lipca 2016 r. w sprawie użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego*, Dz.U. 2016 poz. 1090.

¹¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz.U. 1997, nr 123, poz. 779.

¹² Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U. 1998, nr 162, poz. 1126.

¹³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

¹⁴ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2001, nr 45, poz. 497.

znajduje się on w ustawie do dzisiaj. Dopisanie do ustawy „bezpieczeństwa obywateli” było pomysłem rządu Jerzego Buzka¹⁵. Propozycja wzbudziła kontrowersje podczas prac komisyjnych, zwracano uwagę, że bezpieczeństwo to domena państwa, a samorządowi brakuje instrumentów, aby wywiązać się z zadania jego zapewnienia¹⁶. Rząd bronił jednak przepisu. Wiceminister spraw wewnętrznych i administracji Józef Płoskonka tłumaczył: *tutaj chodzi o bardzo szerokie pojęcie bezpieczeństwa obywateli. [...] Bezpieczeństwem obywateli może być na przykład problem współdziałania z gminną strażą pożarną, jak również z określonymi inspektoratami. Rząd uważa, że taki zapis nie tylko wyprzedza pewne propozycje rządowe dotyczące zarządzania kryzysowego, ale również pozwala gminie w dniu dzisiejszym na dofinansowanie policji państwowej czy państwowej straży pożarnej*¹⁷.

Przepisy o możliwości współfinansowania Policji przez samorząd już w 1990 roku zawarto w ustawie kompetencyjnej (zob. dalej), chodziło więc o harmonizację prawa. W debacie z 2000 roku powróciły argumenty sprzed dekady, sprowadzające się do przekonania, że problematyka „bezpieczeństwa”, łączona z funkcją organów ścigania, jest domeną instytucji rządowych. Schyłek XX wieku był jednak okresem entuzjazmu wokół samorządności i ich znaczenie zmalało. Wcześniej w ten właśnie sposób określono zadania powiatów, a zatem w latach 1999-2001 istniała nierównowaga pomiędzy szczeblem lokalnym a ponadlokalnym, na korzyść tego drugiego.

W 1998 roku przyjęto bowiem, że zadania powiatów mających powstać z dniem 1 stycznia 1999 roku będą obejmować zarówno porządek publiczny, jak i bezpieczeństwo. Projektodawcy proponowali ująć tę funkcję jako wykonywanie zadań publicznych w zakresie *porządku i bezpieczeństwa publicznego*¹⁸, natomiast w kształcie finalnym ustawy była mowa o wykonywaniu określonych ustawami zadań publicznych o charakterze ponadgminnym w zakresie *porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*¹⁹.

W przypadku utworzonego równoległe z powiatami samorządu województwa przyjęto konstrukcję, że wykonuje on *zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami*, a wśród nich umieszczono te w zakresie *bezpieczeństwa publicznego*²⁰. W projekcie ustawy²¹ i ustawie przyjętej w trzecim czytaniu przez Sejm brakowało takiego przepisu, został on dodany przez senacką komisję²², a następnie zaakceptowany przez całą izbę

¹⁵ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie województwa, o samorządzie powiatowym, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 2144, 10 VIII 2000.

¹⁶ Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, posiedzenie nr 266, 14 XI 2000.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Poselski projekt ustawy o samorządzie powiatowym, druk nr 25, 6 XI 1997.

¹⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578.

²⁰ Tamże, poz. 576.

²¹ Rządowy projekt ustawy o samorządzie województwa, druk nr 181, 27 I 1998.

²² Sprawozdanie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (wraz z wnioskami mniejszości) o uchwalonej przez Sejm w dniu 7 maja 1998 r. ustawie o samorządzie województwa, druk nr 71 A, 15 V 1998.

wyższą. Komisje sejmowe zarekomendowały odrzucenie senackiej poprawki. Przekonały wielu posłów, ale poprawka Senatu została przyjęta²³. „Bezpieczeństwo publiczne” pozostało w ustawie do dzisiaj. Stało się tak dlatego, że pod koniec lat 90., tak jak na początku III RP, silnie obecne było przekonanie, że tworzone przepisy mają charakter przejściowy i są jedynie punktem wyjścia do dalszej decentralizacji administracji publicznej, która wypełniłaby treścią, czyli konkretnymi kompetencjami, wykonywanie przez samorząd zadań z zakresu „bezpieczeństwa”. Tak się jednak nie stało.

2. NAJWAŻNIEJSZE REFORMY

2.1. Policje lokalne

Pierwszym i najambitniejszym pomysłem zmierzającym do włączenia samorządu terytorialnego w problematykę policyjną była instytucja policji lokalnych, istniejąca w latach 1990-1995. Idea tej instytucji opierała się na ścisłej współpracy służby policyjnej ze społecznością lokalną w duchu modelu *community (oriented) policing*. Jest to koncepcja (filozofia, model, idea), zgodnie z którą formacja policyjna powinna działać proaktywnie, czyli prowadzić wielowymiarowe działania prewencyjne, pozostając w bliskiej, partnerskiej relacji ze społecznościami lokalnymi²⁴. U zarania III RP nie była ona szerzej znana, ale o tym, że Policja miała zmierzać w tym kierunku, świadczyły przyjęta w 1991 roku nowa formuła działań profilaktycznych²⁵ czy prowadzony od 1995 roku pierwszy program prewencji kryminalnej „Bezpieczne miasto”²⁶. W 1997 roku na *community policing* powołały się sejmowe komisje, przedstawiając pierwszą propozycję całościowego uregulowania straży gminnych²⁷. Przez całe lata 90. możliwość wdrażania w Polsce tej koncepcji była przedmiotem kontrowersji²⁸.

Autorzy koncepcji policji lokalnych wprost zapowiadali, że ich utworzenie miało być pierwszym krokiem w procesie decentralizacji Policji i budowie policji samorządowych. Jeden z architektów tzw. ustaw policyjnych, poseł Jerzy Zimowski, wyjaśniał w kwietniu 1990 roku, że wzorem dla pomysłodawców byli angielski *bobby* i policjant japoński²⁹. Główną inspiracją były właśnie wzorce japońskie, rozpoznane podczas

²³ Sprawozdanie z 20. posiedzenia Sejmu III kadencji.

²⁴ A. Przemyski, *Community policing po polsku*, [w:] *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, red. J. Czapska, W. Krupiarz, Warszawa 1999, s. 162-169.

²⁵ W. Maciejewski, J. Kirzyński, *Profilaktyka po nowemu*, „Magazyn Kryminalny 997” 1991, nr 5, 3 III, s. 4-5.

²⁶ J. Paciorkowski, *Pakiet bezpieczeństwa*, „Gazeta Policyjna” 2001, nr 19, 20 V.

²⁷ *Komisyjny projekt ustawy o strażach gminnych*, druk nr 2204, 6 II 1997.

²⁸ Zob. T. Cielecki, *Dziesięć lat prewencji kryminalnej w Polsce*, [w:] *Mit represyjności albo O znaczeniu prewencji kryminalnej / The Myth of Repression or The Importance of Crime Prevention*, red. J. Czapska, H. Kury, przeł. T. Michałak, T. Krajewska, Kraków 2002, s. 549-578.

²⁹ Sprawozdanie z 25. posiedzenia Sejmu X kadencji, s. 138.

stypendium naukowego przez twórcę pierwszej wersji projektów ustaw reformujących aparat bezpieczeństwa wewnętrznego, Jana Widackiego³⁰.

Pomysł od początku spotykał się z krytyką, tym bardziej, że równoległe z policją lokalną miały powstawać *quasi*-policyjne, samorządowe straże miejskie (wówczas jeszcze nie gminne). Choć do ustawy o Policji zgłaszano wiele zastrzeżeń, została ona jednak szybko przyjęta, co wynikało z chęci przecięcia stanu tymczasowości w kierowanym ciągle przez komunistów MSW. Eksperyment policji lokalnych pozostał w uchwalonej ustawie w pierwszej kolejności nie dlatego, że rząd i parlament podzielały entuzjazm pomysłodawców, tylko dlatego, że brakowało czasu i możliwości politycznych, aby wydłużyć prace nad reformą.

Policjantów lokalnych postanowiono odciążyć od obowiązków procesowych (czynności dochodzeniowo-śledcze) i inwigilacyjnych (czynności operacyjno-rozpoznawcze), wykonywali jedynie czynności administracyjno-porządkowe. Mieli działać proaktywnie, być blisko mieszkańców, w pierwszej kolejności rozmawiać i informować, a dopiero w drugiej egzekwować prawo. Także ich kompetencje w zakresie używania środków przymusu bezpośredniego ograniczono do minimum. W ustawie o Policji zastrzeżono przy tym, że policja lokalna mogła wykonywać również *inne niecierpiące zwłoki czynności związane z zawiadomieniem o przestępstwie i zabezpieczeniem miejsc zdarzeń*. Posterunki policji lokalnej działały na terenie gmin i były podporządkowane komendantom rejonowym (w latach 1990-1998 był to środkowy szczebel w policyjnej strukturze terenowej, pomiędzy komendami wojewódzkimi a komisariatami). Posterunki policji lokalnej powstawały i były likwidowane przez komendantów rejonowych na wniosek gmin. Koszty ich funkcjonowania były pokrywane z budżetu państwa, samorzady mogły w nich uczestniczyć³¹. Propozycja, aby policja lokalna była w całości finansowana przez samorząd³², została odrzucona. Ustawodawca wskazał, że organy samorządu terytorialnego mogą uczestniczyć jedynie *w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania posterunków policji lokalnych*³³.

Konstrukcja instytucji posiadała istotne wady. Ustawodawca nie sprecyzował jej funkcji i nie umiejscowił jej dokładnie w strukturze Policji. Szkolnictwo policyjne było organizacyjnie i mentalnie nieprzygotowane do kształcenia funkcjonariuszy nowego typu, zorientowanych w sprawach polityki społecznej i dysponujących odpowiednimi kompetencjami miękkimi. Na dodatek policje lokalne stały się konkurencją dla straży miejskich. Początek był jednak obiecujący, do końca 1990 roku zorganizowano policje lokalne w 70% województw³⁴. Jeszcze wiosną 1991 roku MSW, kierowane już wówczas przez „Solidarność”, wypowiadało się o instytucji pozytywnie i zapowiadało jej rozbudowę³⁵. Koncept popierał też ówczesny komendant główny Policji.

³⁰ A. Nyzio, *Rakowiecka w remoncie...*, s. 362.

³¹ *Tamże*, s. 362-363.

³² E. Rzepka, *Nie milicjant lecz szeryf*, „Gazeta Wyborcza” 1989, 19 XII.

³³ *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990...*; Zob. też J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków 1999, s. 45-47.

³⁴ Noszcz., *ABC policji lokalnej*, „Gazeta Policyjna” 1991, 13 I.

³⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 56. posiedzenia Sejmu X kadencji, s. 169.

Jednak już wtedy nad instytucją zaczęły zbierać się czarne chmury. Padały głosy o „kalekich” czy „niepełnych” policjantach oraz „marnowanych” etatach³⁶. W 1990 roku działało około 1,3 tys. jednostek policji lokalnej, ale w 1993 roku już tylko 546³⁷. Poważnym problemem były policyjne wakaty. W województwach, które szczególnie borykały się z tym problemem, istniała niewielka szansa na utworzenie posterunków³⁸. Wobec braku kadr komendanci wojewódzcy stawiali bowiem na funkcjonariuszy mogących wykonywać pełny zakres policyjnych zadań i dysponujących kompletem policyjnych uprawnień.

Dla części funkcjonariuszy policja lokalna była tworem *wydumanym przez teoretyków i zapożyczonym z zewnątrz*³⁹. Do zmiany klimatu wokół instytucji przyczyniły się też przeprowadzone w 1992 roku zmiany personalne na kluczowych stanowiskach – komendanta głównego i wiceministra spraw wewnętrznych odpowiedzialnego za Policję⁴⁰. Rozpoczęło się wygaszanie instytucji. W kwietniu 1993 roku rząd Hanny Suchockiej podjął nieudaną próbę jej likwidacji⁴¹. Ostatecznie usunięto ją z polskiego prawa w 1995 roku.

Koncepcja policji lokalnej wywołała kontrowersje jako nieposiadająca pierwowzoru w historii Polski. Część polityków uznała, że implementacja związanej z innym kodem kulturowym idei nie może zakończyć się nad Wisłą powodzeniem⁴². Inni twierdzili, że pozycja policji lokalnej w aparacie bezpieczeństwa jest niejasna – wątpliwości budziła jej relacja ze „zwykłą” Policją czy strażami miejskimi. Jednym nie podobał się sam pomysł, innym – wykonanie. Wdrażanie konceptu napotkało opór ze strony samej Policji. Być może pomysł był przedwczesny i zbyt ambitny⁴³. Widacki zwracał uwagę, że nastawieni na doraźne rezultaty w zakresie zwalczania przestępczości komendanci wojewódzcy i rejonowi uznawali niemogącą wykonywać czynności dochodzeniowo-śledczych policję lokalną za „zbędny luksus”, nie dostrzegając możliwości spadku przestępczości przez bliższą współpracę Policji ze społeczeństwem w dłuższej perspektywie⁴⁴. Jego zdaniem źródłem niepowodzenia była nieumiejętność dotarcia do komendantów i przekonania ich, że inwestowanie w instytucję opłaci się długofalowo. Zamiast wpisywać do ustawy

³⁶ J. Ślifierz, *To się sprawdza*, „Gazeta Policyjna” 1991, nr 16, 28 VII.

³⁷ *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 853, 3 IV 1993.

³⁸ Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, 10 I 1991, s. 7.

³⁹ Sprawozdanie stenograficzne z 13. posiedzenia Sejmu I kadencji, załącznik nr 2, s. 10.

⁴⁰ Zob. Z. Smolarek, *List otwarty komendanta głównego Policji*, „Gazeta Policyjna” 1992, nr 20, 13 IX; Sprawozdanie stenograficzne z 24. posiedzenia Sejmu I kadencji, część II, załącznik nr 2, s. 13.

⁴¹ *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji...*

⁴² Por. J. Widacki, *System bezpieczeństwa wewnętrznego – ewolucja struktur i funkcji*, [w:] *Druga fala polskich reform*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 1999, s. 230.

⁴³ Por. S. Pieprzny, *Policja...*, s. 20.

⁴⁴ J. Widacki, *Rewiry dzielnicowych. Przełom czy kolejna zmarnowana szansa na reformę Policji?*, [w:] *Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, red. J. Czapska, J. Widacki, Warszawa 2000, s. 136-137.

to, czego policja lokalna nie mogła, powinno raczej zostać określone, na czym polegały jej zadania i kompetencje⁴⁵.

2.2. Reforma administracyjna 1998-1999

Jako że terytorialny zasięg działania organów policyjnych odpowiada podziałowi administracyjnemu państwa, przełomowa dla relacji Policji z samorządem była przyjęta w 1998 roku tzw. reforma administracyjna, która wprowadziła istniejącą do dzisiaj trzystopniową strukturę. Samorządowe gminy (wówczas w liczbie 2489) uzupełniło 16 samorządów wojewódzkich oraz 308 samorządów powiatowych i 65 miast na prawach powiatu. Liczba województw została zmniejszona z 49 do 16. Struktura Policji musiała zostać dostosowana do nowego kształtu administracji.

W latach 1990-1998 terenowymi organami Policji byli komendanci wojewódzcy, komendanci rejonowi i komendanci komisariatów, stojący na czele odpowiednio komend wojewódzkich i rejonowych oraz komisariatów. Z dniem 1 stycznia 1999 roku komendy rejonowe zostały zastąpione przez komendy powiatowe (miejskie). Terminy „komendant rejonowy” i „komenda rejonowa” powróciły do polskiego prawa pod koniec 2002 roku, ale w innym kontekście (komendy rejonowe stały się warszawskim odpowiednikiem komend powiatowych). Intencją autorów reformy administracyjnej było częściowe zdecentralizowanie Policji poprzez ściślejsze powiązanie jej z samorządami i wojewodami. Po pierwsze, chodziło o udział wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) i starostów w procedurze powoływania i odwoływania szefów policyjnych struktur (zob. rozdz. 3). Po drugie, zmieniono przepisy dotyczące współfinansowania Policji przez samorząd (zob. rozdz. 4). Wprowadzono też zmianę jeszcze dalej idącą, decydując się na decentralizację w zakresie finansowania jednostek Policji.

W ustawie o samorządzie powiatowym wskazano, że do dochodów powiatu należą *dotacje celowe z budżetu państwa na zadania realizowane przez powiatowe służby, inspekcje i strażę*⁴⁶. Rozwiązanie to znalazło swoje odzwierciedlenie w nowelizacji ustawy o Policji, zgodnie z którą koszty związane z funkcjonowaniem formacji miały być pokrywane z budżetu państwa, *w tym z dotacji celowej na zadania Policji w powiecie*⁴⁷. Od 1 stycznia 1999 roku Policja nie była więc już w całości finansowana z budżetu centralnego. Środki ministra właściwego do spraw wewnętrznych pokrywały tylko około jedną piątą budżetu Policji, a dysponentami reszty byli wojewodowie. Komendy powiatowe (miejskie) przestały być bezpośrednio finansowane z budżetu państwa. Otrzymywały środki drogą dotacji celowych z budżetów wojewodów, przekazywane im za pośrednictwem starosty⁴⁸. Komendanci wojewódzcy Policji stali się częścią służb

⁴⁵ J. Widacki, A.K. Podgórski, *10 lat ustawy, 10 lat Policji*, „Gazeta Policyjna” 2000, nr 16, 23 IV, s. 29.

⁴⁶ *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym...*

⁴⁷ *Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa*, Dz.U. 1998, nr 106, poz. 668.

⁴⁸ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków budżetowych przez Policję*, Warszawa, kwiecień 2000, s. 4-6.

zespolonych pod zwierzchnictwem wojewodów, a komendanci powiatowi (miejscy) weszli w skład administracji zespolonej pod zwierzchnictwem starostów. Budżet Policji w województwie był zatem częścią budżetu wojewody, a budżet Policji w powiecie – częścią budżetu powiatu. Komendy powiatowe (miejskie) stały się powiatowymi (miejskimi) jednostkami budżetowymi. Pozycja starostów miała dla autorów reformy szczególne znaczenie. Chodziło o to, aby działania i wydatki służb, w tym Policji, były poddane ściślejszej kontroli społecznej. Starości ponosiliby polityczną odpowiedzialność za bezpieczeństwo na ich terenie, odpowiadając w tym zakresie pośrednio (poprzez radę powiatu) przed wyborcami⁴⁹.

Wprowadzone rozwiązanie spotkało się z wieloaspektową krytyką. Nie byli z niego zadowoleni nawet powiatowi samorządowcy, wskazujący, że ustawodawca przyznał powiatowi zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ale nie wyposażył go w środki służące jego realizacji⁵⁰. Innym problemem były opóźnienia w przekazywaniu środków, generujące długi i odsetki za nieopłacone rachunki. Ze strony Policji padały argumenty na rzecz tego, aby pomiędzy tą formacją a wojewodą było jak najmniej „pośredników”⁵¹.

Rozwiązanie to od początku budziło spore wątpliwości i już pod koniec 2002 roku zostało zniesione. Rząd Leszka Millera zwrócił uwagę na problem związany z nadzorem nad gospodarką finansową i majątkową komend powiatowych Policji, proponując ponowną centralizację polityki finansowej odnośnie do Policji, która miałaby umożliwić sprawniejszy nadzór nad nią. W projekcie ustawy modyfikującym te rozwiązania wskazano: *Poza nielicznymi wyjątkami komend tych nie kontrolowały organy do tego zobowiązane, to jest wojewodowie, starostowie, regionalne izby obrachunkowe, natomiast prowadzone przez Komendę Główną Policji doraźne kontrole w zakresie realizacji budżetu w komendach powiatowych Policji, wskazują na konieczność systematycznej okresowej weryfikacji prowadzonej tam gospodarki środkami budżetowymi. Obecny sposób finansowania nie pozwala jednak na skuteczny nadzór ze strony komend wojewódzkich Policji i nie daje możliwości wykorzystania dokonanych ustaleń do natychmiastowego egzekwowania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*⁵².

Wszystkie jednostki Policji miały być finansowane bezpośrednio z budżetu państwa, a budżet Policji na szczeblu powiatu miał zostać oddzielony od budżetu powiatowego⁵³. Wiceminister spraw wewnętrznych i administracji Zbigniew Sobotka wyjaśniał, że „rozdrobienie” w zakresie polityki finansowej spowodowało wiele trudności. Część województw borykało się z niedofinansowaniem, zdarzały się opóźnienia w przekazywaniu środków. Związek Powiatów Polskich (ZPP) wypowiedział się negatywnie o planowanych zmianach, a wiceprezes jego zarządu, poseł współtworzącego koalicję

⁴⁹ MAR, *Starostowie i Policja*, „Gazeta Wyborcza” (Wrocław) 1999, 10 IV.

⁵⁰ PEPE, *Starosta chce policji*, „Gazeta Wyborcza” (Olsztyn) 2000, 27 V.

⁵¹ *Tamże*.

⁵² *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji i innych ustaw*, druk nr 968, 7 X 2002.

⁵³ *Ustawa z dnia 13 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o administracji rządowej w województwie i ustawy o samorządzie powiatowym*, Dz.U. 2002, nr 200, poz. 1688.

rządową Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) Andrzej Grzyb, pytał na posiedzeniu komisji: *czy bardziej zależy nam na tym, aby w sposób bardziej scentralizowany Komendant Główny dysponował budżetem, co pozbawiłoby Policję szans na współpracę z samorządami, czy też na tym, aby jednak podtrzymać bardzo dobrą tradycję tej współpracy. Samorząd może pozostać partnerem Policji pod warunkiem, że będzie dysponentem pewnej części wydatków na komendy powiatowe Policji. To wcale nie jest tak, że powiat sam reguluje wysokość nakładów na Policję, gdyż w istocie otrzymuje „z góry” odpowiednio skalkulowaną kwotę na określone zadania. Nie są dla mnie przekonujące argumenty, że w zasadzie nie da się skalkulować wydatków na Policję. Skoro samorządy radzą sobie dobrze z obliczaniem na przykład kosztów realizacji zadań oświatowych, to nie wiem, z jakiego powodu nie mogłyby skalkulować wydatków komend Policji*⁵⁴.

Ludwik Dorn z Prawa i Sprawiedliwości (PiS) poparł kierunek zmian, sceptyczna była natomiast Platforma Obywatelska (PO). Jej przedstawiciel, Andrzej Gałazewski, skrytykował rządowe propozycje. Przekonywał: *Z wystąpienia przedstawicieli Komendy Głównej Policji oraz z wypowiedzi posła Ludwika Dorna wynika, że wszelkie nieszczęścia, które spadły na Policję, mają swój rodowód w roku 1999, kiedy to został zmieniony system finansowania tej formacji. [...] lata dziewięćdziesiąte mam w pamięci i dokładnie wiem, jak wyglądała sytuacja przed tą feralną datą, kiedy Policja była finansowana centralnie. [...] wówczas również siedziby niektórych komend terenowych były o krok od ruiny, policjanci zaś pracowali w warunkach urągających wszelkim standardom. Gdyby w moim mieście władze nie przekazały Policji wyremontowanego budynku na komisariat Policji, to policjanci musieliby prawdopodobnie pracować w namiotach, gdyż poprzednia siedziba była w stanie ruiny. [...] tak naprawdę na fatalną kondycję materialną Policji złożyły się pięćdziesięcioletnie zaniedbania. [...] doskonale wiemy, że temu, co było przed rokiem 1999, daleko do normalności. [...] Obawiam się, że jednak system ten będzie działał dokładnie tak samo jak obecnie. [...] dziwi mnie, że Komendant Główny stwierdził, iż z racji obecnego systemu finansowania Komenda Główna straciła kontrolę nad tym, co dzieje się w Policji*⁵⁵.

Ostatecznie okazało się, że zwolennicy rozwiązań centralizacyjnych stanowią większość. 13 listopada 2002 roku projekt rządowy został poparty zgodnie przez niemal cały Sejm, z wyjątkiem PO. Sprawa podzieliła parlamentarzystów i ekspertów⁵⁶. Jeszcze po latach ZPP opowiadał się za przywróceniem rozwiązań z lat 1999-2002 i włączeniem Policji do administracji zespolonej na szczeblu powiatu⁵⁷.

⁵⁴ Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, posiedzenie nr 54, 29 X 2002. H. Świeszczakowska, *Powrót do starych zasad*, „Gazeta Policyjna” 2002, nr 42, 10 XI.

⁵⁵ Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, posiedzenie nr 54...

⁵⁶ Por. A. Podolski, *Z szerefa żandarm*, „Gazeta Wyborcza” 2002, 20 XII; J. Stępień, *Reformy administracji publicznej w warunkach polskiej transformacji*, [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa profesora Stanisława Prutisa*, red. J. Bieluk i in., Białystok 2012, s. 886-887.

⁵⁷ Stanowisko Związku Powiatów Polskich, 20 XI 2008.

3. UDZIAŁ ORGANÓW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POWOŁYWANIU SZEFÓW POLICYJNYCH STRUKTUR

3.1. Debata w okresie transformacji

W trakcie prac nad ustawą o Policji w 1990 roku zrezygnowano z udziału organów samorządu w opiniowaniu lub uzgadnianiu kandydatów na komendantów wojewódzkich i rejonowych, co rozważały komisje sejmowe, działając w oparciu o projekt posełski. Proponowano w nim, aby komendanci wojewódzcy byli mianowani przez ministra na wniosek komendanta głównego, który byłby *uzgodniony z terenowo właściwą władzą samorządową*. Analogiczne rozwiązanie miałyby obowiązywać w rejonie, przy czym organem mianującym byłby komendant główny, a wniosującym – komendant wojewódzki. W projekcie nie wspomniano o uzgadnianiu komendantów komisariatów. Natomiast zgodnie z rządowo-resortowym odpowiednikiem projektu ustawy mianowanie – zarówno w rejonie, jak i w województwie – odbywałoby się *po zasięgnięciu opinii wojewody*, a więc z całkowitym wyłączeniem samorządu. O szczeblu komisariatów nie wspomniano⁵⁸.

Kiedy komisje dyskutowały na ten temat w końcu marca 1990 roku, samorząd jeszcze nie istniał. Uchwalona trzy tygodnie wcześniej ustawa o samorządzie terytorialnym miała wejść w życie za dwa miesiące, w dniu wyborów samorządowych. Tworzyła ona szczebel gminny samorządu i jego namiastkę na poziomie województwa w postaci sejmiku samorządowego. Nie był on jednak władzą samorządową, a jedynie wspólną reprezentacją gmin z obszaru województwa. Struktury pośredniej między nimi, na kształt dzisiejszych powiatów, nie było⁵⁹. Choć byłoby to rozwiązanie wątpliwe od strony prawnej, można sobie wyobrazić, że kandydatura komendanta wojewódzkiego podlegałaby uzgodnieniu z sejmikiem samorządowym. Na poziomie policyjnego rejonu brakowało jednak jakiegokolwiek samorządowego ciała, które można byłoby uznać za *terenowo właściwą władzę samorządową*⁶⁰.

Zastanawiano się nad tym podczas prac komisyjnych, pojawiły się też wątpliwości, czy „uzgadnianie” nie jest formułą zbyt daleko idącą, ale propozycja usunięcia tej instytucji została odrzucona⁶¹. Kiedy 6 kwietnia 1990 roku sprawa trafiła pod namysł Sejmu, odrzucono pomysł włączenia sejmiku do procedury⁶². Samorząd usunięto z województwa i rejonu, dodano natomiast nieobecny wcześniej w projektach przepis odnoszący się do komendantów komisariatów. Miał ich mianować i odwoływać komendant wojewódzki na wniosek komendanta rejonowego *zaopiniowany przez właściwy organ samorządu terytorialnego*. Za „opiniowanie” komendantów wojewódzkich i rejonowych

⁵⁸ A. Nyzio, *Rakowiecka w remoncie...*, s. 357.

⁵⁹ *Tamże*.

⁶⁰ *Tamże*.

⁶¹ *Tamże*, s. 358.

⁶² Sprawozdanie stenograficzne z 25. posiedzenia Sejmu X kadencji, s. 275-290.

miał odpowiadać wojewoda, a więc organ rządowy⁶³. Tak właśnie planował uregulować to rząd Tadeusza Mazowieckiego.

Konstrukcję *zaopiniowany przez wojewodę* (w przypadku komendantów wojewódzkich i rejonowych) oraz *zaopiniowany przez właściwy organ samorządu terytorialnego* (komendanci komisariatów) utrzymano w latach 1990-1995. Zmieniono ją w konsekwencji procesu legislacyjnego, w którym rozpatrywano wspólnie kilka rządowych i poselskich projektów z lat 1993-1994. Większość komisyjna zaproponowała dodanie do procedury powoływania komendantów wojewódzkich i rejonowych opinowania *sejmiku samorządowego właściwego dla danego województwa*, bez usunięcia z niej wojewody. Mniejszość rekomendowała Sejmowi odrzucenie tego rozwiązania⁶⁴. Sprawa podzieliła posłów, sceptyczne było MSW, obawiające się upolitycznienia Policji. Minister spraw wewnętrznych Andrzej Milczanowski dostrzegał dwa niebezpieczeństwa: *Pierwsze niebezpieczeństwo, formalne, to na pewno wydłużenie okresu decyzyjnego. Drugie natomiast [...] to jednak pewne odejście od zasady apolityczności. Jeżeli spojrzymy na praktykę, na niektóre, a wcale ich nie ma, sytuacje związane z powoływaniem burmistrzów, wójtów, prezydentów miast, to widzimy, że w sejmikach samorządowych odbywa się niekiedy ostra walka polityczna. Ścierają się różne wpływy, ugrupowania. Zważyć proszę następującą sytuację: gdyby, dajmy na to, minister spraw wewnętrznych czy komendant główny Policji w odniesieniu do komendanta rejonowego nie podzielił zdania sejmiku samorządowego i wyznaczył innego kandydata, stwarza to sytuację konfliktową i to na dłuższy czas*⁶⁵.

Sprawa wróciła do komisji. Te zaproponowały Sejmowi wykreślenie z projektu ustawy opinowania przez sejmiki województw⁶⁶. Minimalną większość uzyskało pozostawienie przepisu⁶⁷. Rozwiązanie trafiło do ustawy⁶⁸ i obowiązywało w latach 1995-1998.

Jeśli zaś chodzi o komendantów komisariatów, to kwestia ta nie budziła większych kontrowersji. W 1995 roku doprecyzowano przepis, wskazując, że komendantów

⁶³ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990...

⁶⁴ Sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Komisji Samorządu Terytorialnego, Komisji Sprawiedliwości oraz Komisji Ustawodawczej o poselskim projekcie ustawy o Policji (druk nr 162), rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych (druk nr 480) i rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 506 i 506A), druk nr 1012, 24 V 1995.

⁶⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 51. posiedzenia Sejmu II kadencji, s. 45.

⁶⁶ Dodatkowe sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Komisji Samorządu Terytorialnego, Komisji Sprawiedliwości oraz Komisji Ustawodawczej o poselskim projekcie ustawy o Policji (druk nr 162), rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych (druk nr 480) i rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 506 i 506A), druk nr 1012-A, 22 VI 1995.

⁶⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 53. posiedzenia Sejmu II kadencji, s. 93-94.

⁶⁸ Ustawa z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw: o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 1995, nr 104, poz. 515.

komisariatów powołują i odwołują komendanci wojewódzcy na wniosek komendantów rejonowych, po *zasięgnięciu opinii właściwych rad gmin*⁶⁹. W 1998 roku zastąpiono organ stanowiący organem wykonawczym, wskazując, że komendanta komisariatu powołuje komendant powiatowy (miejski) po *zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) lub wójtów*⁷⁰. Jest on obecny w ustawie do dzisiaj.

3.2. Reforma administracyjna z 1998 i nowelizacja z 2002 roku

W konsekwencji reformy administracyjnej sejmiki województw zostały całkowicie usunięte z ustawy o Policji. Od 1 stycznia 1999 roku komendanci wojewódzcy byli powoływani przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych na wniosek komendanta głównego *złożony za zgodą wojewody*, natomiast komendanci powiatowi (miejscy) byli powoływani przez komendantów wojewódzkich *w porozumieniu ze starostą*. Nowością było również to, że kandydatów miano wyłaniać w drodze konkursów⁷¹. Ten tryb obowiązywał w latach 1999-2002.

Jesienią tamtego roku, zgodnie z inicjatywą rządu Millera⁷², z ustawy usunięto konkursy, a „zgoda” i „porozumienie” zostały zastąpione przez niewiążące „opinie”. Odtąd komendanta wojewódzkiego powoływał i odwoływał minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek komendanta głównego *złożony po zasięgnięciu opinii wojewody*, a komendanta powiatowego (miejskiego) – komendant wojewódzki, *po zasięgnięciu opinii starosty*⁷³. Jako że w międzyczasie doszło do zmian dotyczących samorządu warszawskiego (województwo warszawskie stało się częścią województwa mazowieckiego), pojawiła się potrzeba uregulowania trybu powoływania komendanta stołecznego. Rząd zaproponował, aby w jego przypadku obowiązywał tryb analogiczny, jak w przypadku komendanta wojewódzkiego, ale z dodatkowym rozwiązaniem: *złożony po zasięgnięciu opinii wojewody oraz opinii prezydenta m.st. Warszawy*. Na obszarze miasta stołecznego zadania i kompetencje odpowiadające zadaniom i kompetencjom komendanta powiatowego (miejskiego) Policji mieli wykonywać komendanci rejonowi Policji. Ich właściwość terytorialna miała obejmować obszar jednej lub kilku warszawskich dzielnic. Komendanta rejonowego miał powoływać i odwoływać komendant stołeczny *po zasięgnięciu opinii* prezydenta m.st. Warszawy. Takie właśnie przepisy znalazły się w ustawie⁷⁴ i obowiązują do dzisiaj.

Inna ważna zmiana wprowadzona z początkiem 1999 roku wiązała się z instytucją dzielnicowych (tzw. policjantów pierwszego kontaktu), znaną zarówno z okresu Policji Państwowej i Milicji Obywatelskiej, jak i z lat 1990-1998. W 1998 roku Andrzej Przemyski, doradca komendanta głównego Policji, mówił, że wdrażanie *community policing*

⁶⁹ *Tamże.*

⁷⁰ *Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie...*

⁷¹ *Tamże.*

⁷² *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji i innych ustaw...*

⁷³ *Ustawa z dnia 13 listopada 2002 r. o zmianie...*

⁷⁴ *Tamże.*

jest „szansą” dla formacji. Typowym argumentem „przeciw” było rozmiianie się jej założeń z praktyką służby. W Policji zakładano, że dzielnicowy ma spędzać 60% czasu służby blisko społeczności lokalnej, co wykonujący wiele obowiązków funkcjonariusze uznawali za niemożliwe⁷⁵.

Dzięki ustawie z lipca 1998 roku możliwe stało się tworzenie rewirów dzielnicowych, czyli komórek w jednostkach organizacyjnych Policji, wyznaczających teren działania kierownika rewiru. Kompetencję w zakresie tworzenia rewirów uzyskali komendanci powiatowi (miejscy) Policji, działający na zasadach określonych przez komendanta głównego. Kierownika rewiru *mianował i zwalniał ze stanowiska* komendant powiatowy (miejski) Policji, po zasięgnięciu opinii wójta (burmistrza lub prezydenta miasta). Do wyrażania opinii w tej sprawie mógł też zostać upoważniony organ wykonawczy jednostki pomocniczej gminy (czyli np. sołectwa, dzielnicy czy osiedla)⁷⁶. Konstrukcja *mianowania i zwalniania ze stanowiska*, obecna do dzisiaj w ustawie o Policji, jest wyraźnie odrębna od *powoływania i odwoływania*, a kierownik rewiru (nienazywany przez ustawodawcę „dzielnicowym”) nie powinien być traktowany jako organ administracji rządowej.

Pomysł rewirów wynikał z przekonania, że utrzymywanie niewielkich etatowo jednostek organizacyjnych jest rozwiązaniem nieefektywnym. W praktyce rewiry zastąpiły więc posterunki i niewielkie komisariaty, które nie były w stanie zapewnić jednoczesnej realizacji służby patrolowej i obsługi bieżących zdarzeń. W zarządzeniach komendanta głównego Policji z listopada 1998 roku⁷⁷ i marca 2000 roku⁷⁸ określono, że komisariat Policji tworzy się, jeżeli *liczba stanowisk etatowych* (jego *normatyw etatowy*) wynosi przynajmniej 25 (15 w przypadku komisariatu specjalistycznego). Utworzenie rewiru dzielnicowych wymagało trzech stanowisk policyjnych w normatywie etatowym. Założeniem było, że zadania prewencyjne w terenie przejmą rewiry, a działania wykrywcze będą realizowane przez międzygminne komisariaty⁷⁹. Proces przekształceń miał trwać do końca 2000 roku. Działania dzielnicowych miały opierać się na filozofii *community policing*⁸⁰. Widacki oceniał, że utworzenie rewirów było „faktycznym” powrotem do zarzuconego w 1995 roku pomysłu policji lokalnych⁸¹. Tak jak w przypadku policji lokalnych, pomysł został odebrany chłodno przez wielu policjantów.

⁷⁵ Zob. np. MD, *Sierżant prospołeczny*, „Gazeta Wyborcza” (Kraków) 1998, 3 VI.

⁷⁶ *Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie...*

⁷⁷ *Zarządzenie nr 22/98 Komendanta Głównego Policji z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacji Policji*, odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, Kwo-1699/22/AW.

⁷⁸ *Zarządzenie nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 marca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji*, Dz.Urz. KGP 2000, nr 2, poz. 17.

⁷⁹ Odpowiedź na interpelację nr 728, 29 III 2002.

⁸⁰ A.K. Podgórski, *Dzielnicowy a społeczność lokalne*, „Gazeta Policyjna” 2000, nr 34, 10 IX.

⁸¹ J. Widacki, *Koniec okresu organów władzy ludowej PRL*, [w:] *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze Solidarności 1980-1990. Materiały i projekty ustaw Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „S” i Społecznej Rady Legislacyjnej*, oprac. K. Barczyk, S. Grodziski, S. Grzybowski, Warszawa 2001, s. 577.

Utworzenie rewirów dzielnicowych doprowadziło też do poważnych kontrowersji społecznych. Społeczności lokalne zaprotestowały przeciwko likwidacji posterunków i niewielkich wiejskich lub osiedlowych komisariatów. Rozpoczęły się interwencje u władz i interpelacje poselskie zmierzające do ich przywrócenia⁸². Tworzenie rewirów dzielnicowych miało zastosowanie głównie w miastach. Zwrócono na to uwagę podczas prac nad wspomnianym rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o Policji, przedłożonym w 2000 roku przez rząd Buzka. W trakcie procesu legislacyjnego uznano, że powinna zostać zapełniona luka dotycząca obszarów wiejskich⁸³. Tak też się stało. Drogą ustawy z lipca 2001 roku przepis poświęcony rewirom uzupełniono o możliwość tworzenia posterunków Policji. Ich pozycję uregulowano analogicznie do pozycji rewirów⁸⁴. Przepisy te nie uległy zmianie do dzisiaj.

Tak więc obecnie w procesie opiniowania kandydatów na stanowiska szefów policyjnych struktur uczestniczą: wójt, burmistrz i prezydent miasta (stanowiska komendanta komisariatu oraz kierownika rewiru i kierownika posterunku), a także starosta (stanowisko komendanta powiatowego i miejskiego) oraz prezydent m.st. Warszawy (stanowiska komendanta stołecznego i komendanta rejonowego oraz kierownika rewiru i kierownika posterunku). Niewątpliwie rozwiązanie to stanowi swego rodzaju wtargnięcie organu politycznego w wewnętrzne sprawy z definicji apolitycznej, fachowej instytucji. Trzeba jednak podkreślić, że organy powołujące i odwołujące oraz mianujące i zwalniające nie są związane treścią opinii. Przeszkodą w objęciu stanowiska komendanta komisariatu, komendanta powiatowego i miejskiego oraz komendanta stołecznego i komendanta rejonowego przez kandydata nie jest również niewystawienie opinii przez właściwy organ, o ile od dnia przedstawienia wniosku o wydanie opinii minęło 14 dni (lub 21 dni w przypadku komisariatów w Warszawie). Rozwiązanie to nie ma jednak zastosowania w odniesieniu do kierowników rewiru i posterunku.

Problematyczna w sensie politycznym może jednak okazać się sytuacja, w której właściwy komendant lub kierownik będą zmuszeni współpracować z organami samorządu, które wyraziły wcześniej negatywną opinię wobec ich kandydatury. Dodatkową komplikacją jest możliwość politycznego przenikania się instytucji opiniowania z opisanym poniżej współfinansowaniem Policji przez JST. W tym kontekście mogą wystąpić dwa wzajemnie uzupełniające się problemy. Po pierwsze, fakt, że wyrażona przez organ samorządu terytorialnego opinia na temat obsady stanowiska została zignorowana przez organ policyjny, może mieć wpływ na podejście JST do współfinansowania

⁸² Zob. np. M.C. Nowak, *Chcemy komisariatu*, „Gazeta Wyborcza” (Katowice) 2001, 31 I; E. Sitek, *Reforma, czyli wraca stare*, „Gazeta Policyjna” 2003, nr 5, 9 II; Interpelacja nr 728, 21 II 2002. Z analogicznym problemem elity polityczne mierzyły się także w kolejnych latach. Po tym, kiedy rządząca w latach 2007–2015 koalicja PO-PSL, kierując się podobną logiką oszczędności i optymalizacji, zlikwidowała około połowę posterunków Policji, doszło do protestów społeczności lokalnych. W 2016 r. PiS rozpoczęło proces ich przywracania.

⁸³ Sprawozdanie stenograficzne ze 109. posiedzenia Sejmu III kadencji, cz. I, s. 193.

⁸⁴ *Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy – Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną*, Dz.U. 2001, nr 100, poz. 1084.

Policji. Po drugie, finansowe wspieranie Policji przez JST może prowadzić do pozaprawnego „wzmocnienia” instytucji opiniowania.

4. WSPÓLFINANSOWANIE POLICJI PRZEZ SAMORZĄD TERYTORIALNY

Instytucję współfinansowania Policji przez samorząd wprowadzono już w 1990 roku. Celem tego rozwiązania było uspołecznienie działań formacji i, przede wszystkim, wyjście naprzeciw ogromnym problemom finansowym państwa. *Pomoc władz lokalnych przy znanej mizerii Policji jest na wagę złota* – tak mówił o tym minister Milczanowski⁸⁵. Możliwość pokrywania części kosztów funkcjonowania służby przez organy samorządu terytorialnego była do 1995 roku ustawowo ograniczona do policji lokalnych⁸⁶. Jednocześnie pozwalano Policji przyjmować darowizny od niepublicznych podmiotów, z wyłączeniem osób prywatnych. Praktyki tej, nazywanej „sponsoringiem Policji”, zaniechano po wybuchu tzw. afery poznańskiej w marcu 1994 roku⁸⁷. Kształt przepisu o możliwości współfinansowania Policji ewoluował, zarówno w zakresie podmiotowym⁸⁸, jak i przedmiotowym.

Likwidując w 1995 roku instytucję policji lokalnej, przepis dotyczący możliwości współfinansowania Policji przez JST rozciągnięto na całą formację. W ramach reformy administracyjnej z 1998 roku dookreślono, że gmina i powiat mogły sfinansować Policji dodatkowe etaty w rewirach dzielnicowych, pod warunkiem zapewnienia im finansowania przez okres co najmniej pięciu lat⁸⁹. Procedurę sprecyzowano

⁸⁵ A. M., *Policja i pomoc samorządów*, „Rzeczpospolita” 1995, 27 II.

⁸⁶ *Ustawa z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie...*

⁸⁷ Szef policyjnych związkowców Grzegorz Korytowski tłumaczył w 1994 roku: *Według ustawy o policji naszym jedynym źródłem finansowania powinien być budżet. Ale nędzą jest taka, że minister spraw wewnętrznych zezwolił na szukanie sponsorów, a kierownictwo też namawia [...]. Prowadzi to do utraty niezależności przez policję, bo lepiej przymknąć oko na podejrzaną machlojkę sponsora, niż go stracić.* K. Kęsicka, *Złowrogi sponsoring*, „Gazeta Wyborcza” 1994, 8 III. Por. B. Ciachurska, B. Leśniewski, *Policja sponsorowana*, „Wprost” 1994, nr 12 (20 III).

⁸⁸ Do 24 maja 2001 roku tylko samorząd terytorialny mógł wspomagać finansowo Policję. Nowelizacja ustawy, która weszła wówczas w życie, nadała przepisowi następującą treść: „Jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty organizacyjne, wskazane w odrębnych ustawach, mogą uczestniczyć w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania Policji”. Z kolei od 29 listopada 2003 r. ustawodawca umożliwił współfinansowanie Policji przez JST oraz „państwowe jednostki organizacyjne, stowarzyszenia, fundacje, banki oraz instytucje ubezpieczeniowe”. Zmiany prawa w tym zakresie, zaproponowane przez senatorów i zaakceptowane przez Sejm, nazywane powrotem do „sponsoringu Policji”, wywołały duże kontrowersje. Zob. GIES, *Wróć sponsorzy policji?*, „Gazeta Wyborcza” 2003, 28 VIII; A.L., *Darowizny nie tylko od samorządów*, „Rzeczpospolita” 2003, 30 X; jar, *Sponsor nasz pan?*, *Wirtualna Polska*, 20 XI 2003, [online] <https://wiadomosci.wp.pl/sponsor-nasz-pan-6036853999182977a>, 23 XI 2022; J. Dziadul, *Po prosbie*, „Polityka” 2004, nr 16 (17 IV); W. Ziobro, *Policjant chodzi z czapką*, „Dziennik Polski”, 9 XII 2005, [online] <https://dziennikpolski24.pl/policjant-chodzi-z-czapka/ar/1745746>, 23 XI 2022.

⁸⁹ *Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw...*

w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji z marca 1999 roku⁹⁰. W 2001 roku w ustawie określono, że to samo rozwiązanie odnosi się do posterunków Policji⁹¹, co znalazło swoje odzwierciedlenie w nowelizacji wspomnianego rozporządzenia⁹². Rozwiązania te obowiązują do dzisiaj. Trzeba podkreślić, że intencją ustawodawcy nie było obniżanie liczby etatów finansowanych przez państwo poprzez „przerzucenie” części kosztów utrzymania Policji na samorządy. Finansowane przez nie etaty mają charakter dodatkowy i nie są wliczane do etatów określanych ustawą budżetową.

Przepisy ustawowe dotyczące finansowego wspierania Policji rozbudowano w 2003 roku, precyzując, że chodzi o uczestniczenie w pokrywaniu wydatków *inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakupu niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług*⁹³. Rok później utworzono przeznaczony do tego fundusz celowy – Fundusz Wsparcia Policji⁹⁴. Oprócz finansowania prac modernizacyjnych (remonty) i inwestycyjnych (np. zakup radiowozów) czy pokrywania kosztów paliwa samorządy (ale tylko gminy i powiaty) mogą też przekazać Policji środki finansowe z przeznaczeniem na *nagrodę za osiągnięcia w służbie* i przepracowane ponadwymiarowe godziny funkcjonariuszy realizujących zadania z zakresu służby prewencyjnej. Rozwiązanie to zaproponował w 2000 roku rząd Buzka⁹⁵. Znalazło się ono w uchwalonej ustawie z lipca 2001 roku⁹⁶.

Wsparcie finansowe Policji ze strony samorządów nie pełni już wprawdzie tak ogromnej roli, jak w latach 90., ale ciągle jest zauważalne, np. w pierwszym półroczu 2021 roku samorządy przekazały Policji 35 mln zł⁹⁷. Jeśli chodzi o finansowanie dodatkowych etatów, to sukcesywnie traci ono na znaczeniu⁹⁸. Na dzień 31 grudnia

⁹⁰ *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 marca 1999 r. w sprawie szczególnych warunków porozumienia między organem powiatu lub gminy a wojewodą w zakresie pokrywania kosztów utrzymania dodatkowych etatów Policji w rewirach dzielnicowych*, Dz.U. 1999, nr 22, poz. 208.

⁹¹ *Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji...*

⁹² *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 kwietnia 2002 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczególnych warunków porozumienia między organem powiatu lub gminy a wojewodą w zakresie pokrywania kosztów utrzymania dodatkowych etatów Policji w rewirach dzielnicowych*, Dz.U. 2002, nr 55, poz. 493.

⁹³ *Ustawa z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o Policji*, Dz.U. 2003, nr 192, poz. 1873.

⁹⁴ *Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw*, Dz.U. 2004, nr 273, poz. 2703.

⁹⁵ W uzasadnieniu projektu wskazano, że proponowane rozwiązanie *jest realizacją postulatów organów powiatów (miast) i gmin [...]. Pozwoli to z jednej strony na pełniejsze wykorzystanie policjantów na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego w gminie, a z drugiej strony umożliwi policjantom wykonywanie dodatkowej pracy bez konieczności poszukiwania jej poza Policją. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej oraz ustawy – Prawo bankowe*, druk nr 2012, 19 VI 2000.

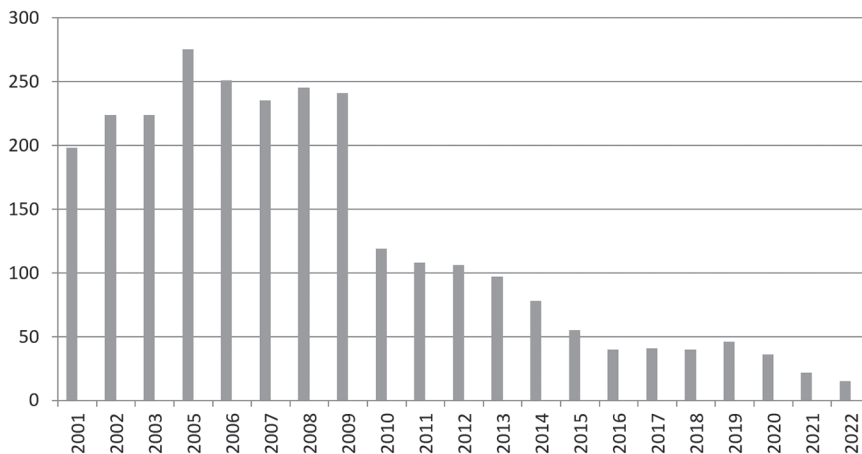
⁹⁶ *Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji...*

⁹⁷ Odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, Kwo-325/22/KR.

⁹⁸ Por. R. Horbaczewski, *Gminne wsparcie nadal niezbędne dla policji*, „Rzeczpospolita” 2011, 17 II.

2005 roku liczba etatów, których koszty pokrywały samorządy, wynosiła 275, a na dzień 1 listopada 2022 roku – zaledwie 15⁹⁹.

Tabela 1. Liczba dodatkowych etatów finansowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2001-2022*



* Stan na 31 grudnia, za wyjątkiem lat: 2003 (31 marca), 2012-2013 (1 stycznia) i 2022 (1 listopada). Rok 2004 – brak danych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Policji i portalu Otwarte Dane

Podstawowym argumentem przeciwko tym przepisom było i jest przekonanie, że mogą one prowadzić do niebezpiecznego „zrastania się” *ex definitione* politycznych samorządów i apolitycznej Policji, poprzez kształtowanie relacji klientelistycznych, typu „płacę, więc wymagam”. Krytycy tego rozwiązania wskazują, że w ten sposób samorządy mogą – jawnie lub w sposób dorozumiany – wymuszać na Policji podejmowanie określonych działań, co może prowadzić do powstania pozaprawnej relacji władczej¹⁰⁰. Analogiczny argument podnoszony jest w kontekście całego modelu *community policing* – jeśli formacja policyjna ma blisko współpracować z lokalną społecznością, to siłą rzeczy może stać się przedmiotem i podmiotem lokalnej polityki.

Dodatkową komplikacją jest fakt, że sami funkcjonariusze mogą zgodnie z prawem angażować się w lokalną politykę. Od 1990 roku nie mogą wprawdzie należeć do partii politycznych, a od czasu przyjęcia konstytucji z 1997 roku nie jest możliwe łączenie służby z mandatem parlamentarzysty, kontekst samorządowy nie jest jednak tak jednoznaczny. Trzy ustawy ustrojowe samorządu wskazują, że osoby pełniące funkcję wójta i jego zastępcy, a także członkowie zarządów powiatu i województwa nie mogą być zatrudnieni w administracji rządowej, co obejmuje także Policję. W żadnym miejscu w polskim prawie nie ma jednak mowy o mandacie organu stanowiącego samorządu.

⁹⁹ Portal Otwarte Dane, [online] <https://www.dane.gov.pl>, 22 XI 2022.

¹⁰⁰ Zob. np. *case* miasta Stryków (woj. łódzkie): E. Sitek, *Burmistrz ponad prawem?*, „Gazeta Policyjna” 2004, nr 12, 28 III.

Policjant nie potrzebuje nawet formalnej zgody przełożonego, aby się o niego ubiegać. Łączenie funkcji radnego ze służbą może jednak prowadzić do kolizji i dopiero niewywiązywanie się policjanta z obowiązków służbowych może być asumptem do zwolnienia ze służby¹⁰¹. Nie są prowadzone statystyki dotyczące liczby funkcjonariuszy będących jednocześnie radnymi, ale wiadomo, że takie sytuacje się zdarzają. Regularnie powraca więc pomysł odebrania funkcjonariuszom prawa do kandydowania w wyborach do organów stanowiących samorządu. Tak kilka lat temu mówił o tym Grzegorz Piechowiak (PiS), przewodniczący Parlamentarnego Zespołu ds. Policji: *Słyszałem o przypadku, gdy wybory uzupełniające do rady gminy wygrał funkcjonariusz startujący z komitetu burmistrza, który był rzecznikiem prasowym tamtejszej komendy. Potem siłą rzeczy trafił do komisji bezpieczeństwa, na którą przychodzi jego przełożony tłumaczyć się przed radnymi. Były też sytuacje, gdy radny policjant dokonywał czynności policyjnych względem wójta czy burmistrza*¹⁰².

Uprawnienie dotyczące finansowania Policji, poza funkcją „marchewki”, może pełnić też funkcję „kija”, czyli być formą „skarcenia” Policji za działania niezgodne z zaopatrywaniem organów samorządu. Ilustracją tego stanu rzeczy jest sytuacja w stolicy, w której koncentrują się polityczne spory, odbywają głośne zgromadzenia publiczne i w której najczęściej dochodzi do kontrowersyjnych zdarzeń z udziałem Policji. Warszawa to niekwestionowany lider jeśli chodzi o wysokość przekazywanych formacji środków. W latach 1995-2021 miasto wspomogło KSP kwotą ponad 370 mln zł¹⁰³. W okresie rządów prezydentki Hanny Gronkiewicz-Waltz (2006-2018) Warszawa przekazała Policji 420 pojazdów różnego typu, a kwota wsparcia finansowego przekroczyła 168 mln zł¹⁰⁴. W lutym 2020 roku stołeczny ratusz, kierowany już wówczas przez Rafała Trzaskowskiego, poinformował, że w tamtym roku KSP miała otrzymać od miasta 5,8 mln zł. Jednakże po głośnych zajściach ulicznych w październiku i listopadzie 2020 roku, a zwłaszcza po proteście Strajku Kobiet w Warszawie 18 listopada i interwencji Policji, którą duża część opinii publicznej uznała za brutalną, ratusz zmienił zdanie. Trzaskowski stwierdził, że jeśli Policja nie zmienia swojego podejścia do protestujących, to razem z radnymi *zastanowi się nad zwieszeniem wspierania finansowego*¹⁰⁵. Ogólnopolski Związek Zawodowy „Inicjatywa Pracownicza” wystąpił do prezydenta

¹⁰¹ Por. B. Świątkiewicz, *Status policjanta – radnego (opinia prawna)*, „Biuletyn Prawny Komendy Głównej Policji” 1999, nr 2, s. 59-62; *Policjant kandyduje w wyborach samorządowych*, „Informacyjny Serwis Policyjny”, 3 IX 2014, [online] <https://isp.policja.pl/isp/aktualnosci/6000,Policjant-kandyduje-w-wyborach-samorzadowych.html>, 30 IX 2022.

¹⁰² T. Żółciak, *Policjant radnym? To może godzić w interes służby*, „Gazeta Prawna” 2017, 12 XII, [online] <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/1091342,czy-policjant-moze-zostac-radnym.html>, 20 VII 2022 r.

¹⁰³ *Dofinansowanie Policji*, oficjalny portal miasta Warszawa, <https://bezpieczna.um.warszawa.pl/-/dofinansowanie-policji>, 18 XI 2022.

¹⁰⁴ PAP/kr/mś, *37 nowych radiowozów dla stołecznej policji*, „TVN Warszawa” 2018, 15 XI, [online] <https://tvn24.pl/tvnwarszawa/najnowsze/37-nowych-radiowozow-dla-stolecznej-policji-620254>, 20 VII 2022.

¹⁰⁵ M. Wojtczuk, K. Sulowski, *Samorządy mogą wstrzymać dofinansowanie dla policji*, „Gazeta Wyborcza” 2020, 28 XI.

z apelem „Budżet miejski dla kobiet, nie dla policji!”, przekonując: *Niedopuszczalne jest finansowe wspieranie działań Policji, gdy ta, zamiast zapewniać nam, mieszkankom i mieszkańcom Warszawy, bezpieczeństwo, stosuje wobec nas przemoc*¹⁰⁶.

Najważniejszym powodem, dla którego zmniejsza się wsparcie Policji, jest trudna sytuacja finansowa JST¹⁰⁷. Nie przesądzając tego, jak często możliwość współfinansowania Policji przez samorządy prowadzi do sytuacji niezręcznych, niejasnych lub patologicznych, przekonanie o wadze jasności procedur, klarowności podziału obowiązków i odpowiedzialności oraz przejrzystości życia publicznego nakazuje rozważyć zniesienie tej możliwości. Oznaczałoby to konieczność zwiększenia środków budżetowych na Policję o około 100 mln zł. To stosunkowo niewiele w świetle obecnych wydatków formacji (około 12 mld zł).

5. ŻĄDANIE PRZYWRÓCENIA STANU ZGODNEGO Z PORZĄDKIEM PRAWNYM

W 1998 roku do ustawy o Policji dopisano przepis stanowiący, że *przewodniczący zarządu gminy lub powiatu może żądać od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego*¹⁰⁸. Adresatem żądania jest właściwy terytorialnie komendant Policji. Jeśli nie jest on w stanie wywiązać się z tego zadania, ma obowiązek niezwłocznie przedłożyć sprawę komendantowi wyższego stopnia. Instytucja żądania przetrwała w prawie do dzisiaj, z tą różnicą, że od 2002 roku¹⁰⁹ uprawnienie przysługuje wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) lub staroście.

To jedno z ograniczonych uprawnień władczych samorządu względem Policji. Kształt przepisu wskazuje, że nie chodzi jedynie o działania związane z sytuacją nagłą, ale także o prewencję. Jest przy tym zorientowane na cel – nie odnosi się do wykonywania przez funkcjonariuszy konkretnych czynności służbowych, tylko do osiągnięcia przez Policję określonego rezultatu. Warto przy tym zauważyć, że ustawodawca nie sprecyzował okoliczności uzasadniających wystąpienie z żądaniem. Wykładnia gliwickiego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) wskazuje, że intencją ustawodawcy było przyznanie organom samorządu środka pozwalającego na żądanie pomocy ze strony Policji *w sytuacji, gdy skala zdarzeń i potrzeba przeciwdziałania ich skutkom nie pozwalają mu na własne działanie ze względu na nieadekwatność posiadanych środków*.

¹⁰⁶ *Budżet miejski dla kobiet, nie dla policji!*, Nasza Demokracja, <https://naszademokracja.pl/petitions/budzet-miejski-dla-kobiet-nie-dla-policji?fbclid=IwAR1iQHNagcaU9POiRrWBHw1gm39LRqL0yazFVBwfBEZv3rU-UeoMP7Uq3tg>, 20 XI 2022.

¹⁰⁷ Zob. K. Nocuń, *Mniej pieniędzy w kasach miast na policyjne patrole*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2020, 9 XII.

¹⁰⁸ *Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie...*

¹⁰⁹ *Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984.

Żądanie jest zasadne wyłącznie wtedy, gdy konieczne jest użycie środków, w które ustawodawca nie wyposażył JST. Jednocześnie WSA podkreślił, że instytucji żądania nie należy traktować jako „polecenia” wydawanego w stosunku do Policji. Pojęcie to odnosi się bowiem do sytuacji, w której dochodzi do nakazania podjęcia określonych działań *podmiotowi, który pozostaje w stosunku podrzędności do nakazującego*, organ samorządu terytorialnego nie jest zaś przełożonym organu policyjnego. Tym samym czasownik „żądać” należy uznawać za tożsamy znaczeniowo z pojęciami „domagać się”, „dopominać się” lub „nalegać”¹¹⁰.

Właściwe organy samorządu ponoszą *wyłączną odpowiedzialność za treść żądania*. Może być one przekazane ustnie, ale następnie musi zostać potwierdzone pisemnie. Żądanie, którego wykonanie miałyby wiązać się z naruszeniem prawa, jest nieważne, o czym stwierdza wojewoda¹¹¹.

W odpowiedzi na pytanie autora o to, ile razy organy samorządu terytorialnego korzystały z tego uprawnienia, Komenda Główna Policji odpowiedziała, że tego rodzaju informacje nie są gromadzone¹¹². Także inne formy poszukiwania danych na ten temat nie przyniosły skutku. Samorządowcy i policjanci znają tę instytucję prawną, ale nie spotkali się z przypadkami jej użycia. Nie znają ich również media. Należy więc uznać, że jest to rozwiązanie typu *panic button*, które w samej swojej konstrukcji zakłada ograniczone stosowanie. Warto też zauważyć, że podobne rozwiązanie funkcjonuje w pożarnictwie, a konkretnie w ustawie o Państwowej Straży Pożarnej. Nie nazywa się go wprawdzie „żądaniem”, tylko wydaniem *polecenia podjęcia działań*¹¹³, ale stojąca za nim logika jest taka sama.

Trzeba dodać, że Policja wykonuje czynności „na polecenie” organów samorządu terytorialnego *w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych ustawach*¹¹⁴. Przykład tego rodzaju uprawnienia zawiera ustawa o obronie Ojczyzny, przewidująca zatrzymanie administracyjne, czyli doprowadzenie osoby do dyspozycji określonego organu. Zgodnie z jej przepisami, jeśli osoba powołana do odbycia obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej *bez uzasadnionej przyczyny* nie stawiła się do niej w określonym terminie i miejsc, starosta (lub prezydent miasta na prawach powiatu), na wniosek szefa wojskowego centrum rekrutacji, zarządza jej *przymusowe doprowadzenie* do wskazanej jednostki wojskowej¹¹⁵. Zarazem policjant obowiązany jest odmówić polecenia organu samorządu terytorialnego, *jeśli wiązałoby się to z popełnieniem przestępstwa*¹¹⁶.

¹¹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, 9 IX 2013, IV SA/Gl 629/13.

¹¹¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990...

¹¹² Odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, Kwo-325/22/KR.

¹¹³ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. 1991, nr 88, poz. 400.

¹¹⁴ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990...

¹¹⁵ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, Dz.U. 2022, poz. 655.

¹¹⁶ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990...

6. POWIAT ORAZ KOMISJA BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU

Złożoność relacji pomiędzy Policją a samorządem terytorialnym jest najlepiej widoczna na szczeblu powiatu. Ustawodawca w 1998 roku określił, że starosta jest *zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży*. W świetle tego, co dotąd powiedziano, nie ma wątpliwości, że sformułowanie to ma problematyczny charakter. Należy rozważać tę kwestię na tle czterech wymiarów zespolenia: osobowego (personalnego), organizacyjnego, finansowego i kompetencyjnego. Po pierwsze, zespolenie Policji w aspekcie osobowym, czyli odnoszącym się do uprawnień organu zwierzchniego w zakresie obsady stanowisk, istnieje w powiecie w bardzo ograniczonym zakresie, jako że opinia starosty w procedurze powoływania i odwoływania komendanta powiatowego (miejskiego) Policji ma charakter niewiążący. Po drugie, Policja organizacyjnie jest instytucją całkowicie odrębną od starostwa. Po trzecie, jak już wspomniano, powiatowe struktury Policji nie są powiatowymi jednostkami budżetowymi. Po czwarte, nie występuje zespolenie kompetencyjne. Policja nie realizuje zadań powiatu, tylko działa we własnym imieniu przy pomocy własnych struktur. „Zwierzchnictwo” starosty nie ma zatem charakteru służbowego podporządkowania, w żadnym razie nie można mówić o podleganiu Policji staroście, a używane czasem w literaturze sformułowania takie jak „podwójne podporządkowanie” wprowadzają w błąd¹¹⁷. Policyjna struktura powiatowa jest podporządkowana wyłącznie policyjnej strukturze wojewódzkiej, a zakres uprawnień władczych starosty w odniesieniu do niej ma bardzo ograniczony charakter.

W celu realizacji owego „zwierzchnictwa” w 2001 roku postanowiono wyposażyć starostę w aparat pomocniczy, który przyjął postać komisji bezpieczeństwa i porządku¹¹⁸. Ma ona służyć także wsparciem merytorycznym prezydentowi miasta na prawach powiatu. Warto dodać, że prezydent miasta na prawach powiatu i starosta graniczącego z nim powiatu mogą utworzyć (w drodze porozumienia) wspólną komisję¹¹⁹. To popularne rozwiązanie, wspólne komisje działają obecnie m.in. w Nowy Sączu i powiecie nowosądeckim, Włocławku i powiecie włocławskim, Gliwicach i powiecie gliwickim czy Toruniu i powiecie toruńskim.

Komisja jest ciałem obligatoryjnym. Przyznano jej przede wszystkim zadania opiniodawcze, obejmujące: 1) formułowanie oceny *zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu*, 2) opiniowanie *pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*; 3) opiniowanie projektów *programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*, 4) opiniowanie projektu budżetu

¹¹⁷ Por. P. Majer, *O potrzebie uchwalenia nowej ustawy o Policji – uwagi na marginesie kilku projektów*, „Studia Prawnoustrojowe” 2020, nr 50, s. 311.

¹¹⁸ *Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie...*

¹¹⁹ *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym...*

powiatu odnośnie do spraw związanych z zagrożeniami porządku publicznego i bezpieczeństwa; 5) opiniowanie projektów *aktów prawa miejscowego i innych dokumentów* w sprawach związanych z wymienionymi powyżej sprawami; 6) opiniowanie *innych zagadnień* związanych z wymienionymi powyżej sprawami, zleconych przez starostę¹²⁰.

Jedynym zadaniem komisji wykraczającym poza funkcje opiniodawcze jest *przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*. Uchwalanie tego programu należy natomiast do wyłącznej właściwości rady powiatu lub rady miasta na prawach powiatu¹²¹. Analogiczne, dedykowane bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu dokumenty nie są przygotowywane przez pozostałe szczeble samorządu terytorialnego, co stanowi kolejny przykład szczególnej pozycji systemowej powiatu.

Tematyka ta, podobnie jak relacja Policji z samorządem, pojawia się jednak w odniesieniu do rozmaitych problemów społecznych, czego przykładem jest obowiązek opracowywania przez gminy programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Wiąże się z tym również fakt, że miasta liczące ponad 50 tys. mieszkańców i samorządy powiatowe mogą organizować i prowadzić izby wytrzeźwień, co implikuje współpracę z Policją – osobę w stanie nietrzeźwości do izby wytrzeźwień doprowadzają funkcjonariusze Policji lub strażnicy straży gminnych. Trzeba zaznaczyć, że do podstawowych zadań Policji ustawodawca zalicza inicjowanie i organizowanie działań mających na celu *zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym* i współdziałanie w tym zakresie z organami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi¹²². Przykładem takiej aktywności są popularne stowarzyszenia „Bezpieczny Powiat”, często nawiązujące współpracę z Policją w zakresie działań edukacyjnych, informacyjnych, charytatywnych i aktywizacyjnych. Stowarzyszenia te są w sensie formalnoprawnym odrębne od organów samorządowych, ale blisko z nimi współpracują¹²³.

Sensowność obligatoryjności tworzenia komisji, jej skład i kompetencje, są krytykowane w literaturze¹²⁴. Do popularnych zarzutów należy to, że ustawodawca powierzył przewodniczenie komisji staroście (w komisjach wspólnych starosta i prezydent miasta współprzewodniczą komisji), a także to, że sztywnie uregulowano skład komisji, uniemożliwiając powoływanie w jej skład zewnętrznych ekspertów czy przedstawicieli organizacji pozarządowych. Wprawdzie komisja przy wykonywaniu swoich zadań

¹²⁰ *Tamże*.

¹²¹ *Tamże*.

¹²² *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990...*

¹²³ Na temat celów tego rodzaju stowarzyszeń zob. A. Holub, *Aktywność organizacji samorządowych w sferze bezpieczeństwa publicznego a samorządy*, [w:] *Administracja publiczna. Zadania publiczne administracji samorządowej i ich realizacja przez NGO*, red. D. Plecka, E. Ganowicz, P. Rutkowska, Toruń 2018, s. 81-91.

¹²⁴ Zob. np. W. Kisiel, *Powiatowa komisja bezpieczeństwa i porządku: uwagi administratywisty*, [w:] *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, red. J. Czapska, Kraków 2014; J. Czapska, *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa. Między powiatową komisją a monopolem Policji?*, [w:] *Prewencja Policji. Perspektywy i wyzwania*, Warszawa 2015.

może współpracować z wszelkimi instytucjami społecznymi, ale ich przedstawiciele nie mogą zostać włączeni w poczet jej członków. Praktyka działania komisji wskazuje, że jej ustawowy kształt zasługuje na przemyślenie. Powiaty traktują ją różnie: niektóre korzystają z niej jako ciała wspomagającego współpracę instytucji, a inne uznają ją za „zło konieczne”.

Przykładem uprawnienia władczego jest też fakt, że przewodniczący komisji, w celu wykonania jej zadań, może „żądać” od Policji dokumentów i informacji o jej pracy, z wyłączeniem *akt personalnych pracowników i funkcjonariuszy, materiałów operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych oraz akt w indywidualnych sprawach administracyjnych*¹²⁵. Użyte w tym kontekście pojęcie „żądać” należy interpretować analogicznie do tego odnoszącego się do instytucji przywracania stanu zgodnego z porządkiem prawnym, jak również tego wymienionego poniżej.

7. NIEZBĘDNA POMOC I INFORMOWANIE

Od 1990 roku policjanci wykonujący czynności służbowe mają prawo *żądania niezbędnej pomocy* od organów samorządu terytorialnego. W pierwotnym kształcie ustawy kwestia ta została uregulowana w sposób nieprecyzyjny – wymieniono różne typy podmiotów, które mogły być adresatami takiego żądania, ale wśród nich nie znalazła się gmina. Wprost wynikało to jednak z uszczegóławiającego tę kwestię rozporządzenia¹²⁶. W 1995 roku poprawiono ustawę, dopisując do katalogu samorząd i precyzując, że wskazane podmioty są obowiązane do udzielenia pomocy *w zakresie obowiązujących przepisów prawa*¹²⁷. Wydano też nowe rozporządzenie związane z tą kwestią (z sierpnia 1996 roku). Obecnie instytucję precyzuje akt wykonawczy z lutego 2020 roku¹²⁸. Na przestrzeni lat nie doszło to znaczących zmian w tym zakresie i nie budzi wątpliwości, że przepisy tego rodzaju są w polskim prawie niezbędne. Okoliczności i tryb, w których funkcjonariusze mogą skorzystać z tego uprawnienia, są jasno określone i nie stwarzają zagrożenia bezzasadnego naruszenia przez Policję względnej samodzielności samorządu.

Odrębnie uregulowano sprawę dotyczącą tzw. dokumentów legalizacyjnych. Przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych policjanci mogą posługiwać się dokumentami publicznymi zawierającymi nieprawdziwe dane, a organy samorządu obowiązane są do udzielania Policji, w granicach swoich właściwości, niezbędnej pomocy w zakresie ich wydawania i zabezpieczania. Przepis ten wprowadzono w 2001 roku¹²⁹, w wyniku inicjatywy ustawodawczej rządu Buzka. Takimi dokumentami są m.in. dowody

¹²⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym...

¹²⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 r. w sprawie szczegółowego trybu korzystania przez policjantów z pomocy instytucji państwowych, jednostek gospodarczych, organizacji społecznych i obywateli, Dz.U. 1990, nr 70, poz. 408.

¹²⁷ Ustawa z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie...

¹²⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lutego 2020 r. w sprawie postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień policjantów, Dz.U. 2020, poz. 192.

¹²⁹ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy...

osobiste (wydawane przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta), odpisy aktów stanu cywilnego i zaświadczenia o stanie cywilnym (wydawane przez urzędy stanu cywilnego będące w gestii gmin) czy prawa jazdy (wydawane przez starostę).

W odniesieniu do zwalczania tzw. przestępstw katalogowych, mogących być podstawą do wnioskowania o kontrolę operacyjną, Policja może korzystać z informacji *stanowiących tajemnicę skarbową*, przetwarzanych przez organy samorządu terytorialnego. To stosunkowo nowy przepis, dodany w 2017 roku¹³⁰. Wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta i marszałek województwa należą do organów podatkowych (organy pierwszej instancji), a ich kompetencje w tym zakresie są rozbudowane. Indywidualne dane dotyczące podatków i opłat samorządowych objęte są tajemnicą skarbową¹³¹.

Ważnym aspektem relacji jest również obowiązek składania przez komendantów Policji rocznych sprawozdań ze swojej działalności i informacji o *stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego* właściwym starostom, wójtom, burmistrzom i prezydentom miast oraz radom gmin i powiatów. W razie *zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego* sprawozdania i informacje Policja musi przekazać tym organom *niezwłocznie na każde ich żądanie*. Nie dotyczy to sprawozdań i informacji w zakresie wykrywania przestępstw i ścigania ich sprawców, które mogą być przekazywane jedynie sądom i prokuratorom, na ich żądanie. Na podstawie tych sprawozdań i informacji rady gmin i powiatów mogą, w drodze uchwały, określić *istotne dla wspólnoty samorządowej zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego*. Uchwała, tak jak opisane w części 5 żądanie przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym, ma charakter teleologiczny – nie może dotyczyć wykonania konkretnych czynności służbowych ani wskazywać, w jaki sposób Policja ma wykonać swoje zadanie. Przepis ten prowadzono już w 1990 roku, a w kolejnych latach był on jedynie uszczegóławiany i rozbudowywany¹³². Pierwsza część tej regulacji nakłada wprawdzie na Policję pewien obowiązek, trudno jednak wyobrazić sobie możliwość prowadzenia działań z zakresu szeroko pojętego bezpieczeństwa przez organy samorządu bez tego uprawnienia. Większe kontrowersje budzić może część druga sformułowania, w której samorząd może dawać Policji merytoryczne wytyczne. Należy jednak podkreślić, że uchwała organu samorządowego ma wyłącznie kierunkowy charakter. W żaden sformalizowany sposób samorząd nie może również „rozliczyć” Policji z realizacji postanowień uchwały.

PODSUMOWANIE

Wbrew pojawiającym się czasem w literaturze słowom krytyki omawiane rozwiązania prawne są w większości spójne. Najważniejsze kierunki zmian w zakresie relacji pomiędzy Policją a samorządem terytorialnym zostały wyznaczone w 1990 roku, a następnie

¹³⁰ Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2017, poz. 768.

¹³¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. 1997, nr 137, poz. 926.

¹³² Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990...

nico rozwinięte w związku z reformą administracyjną 1998 roku. Najambitniejsze założenia w tym zakresie, dotyczące wyraźnie wyodrębnionej, bliskiej społecznościom lokalnym struktury wewnątrz Policji oraz ściślejszego powiązania Policji z samorządem powiatowym, zostały jednak bardzo szybko poniechane. Ustawodawca wykazuje się daleko idącą, konsekwentną wstrzeźliwością w zakresie włączania samorządu w problematykę policyjną. Zarówno policje lokalne, jak i wcielenie Policji w powiatową administrację zespoloną były krótkotrwałymi rozwiązaniami wdrożonymi na fali entuzjazmu związanego z restytucją demokracji i samorządności.

Analiza materiałów archiwalnych wskazuje, że każda zmiana w tym kierunku spotykała się z podobną krytyką, której fundamentem były argumenty inercyjne, typu: „skoro system działa, to po co cokolwiek zmieniać?”. Od dwóch dekad modyfikacje w zakresie relacji pomiędzy Policją a samorządem ograniczają się do legislacyjnej kosmetyki, często dotyczącej rozwiązań, które wprowadzono jeszcze w 1990 roku. W zakresie spraw policyjnych Polska w bardzo niewielkim stopniu korzysta z potencjału, jaki stwarzają samorządy, a w niektórych przypadkach doprowadzono do powstania rozwiązań nieczytelnych (np. starosta jako „zwierzchnik”, który nie jest zwierzchnikiem) lub patogennych (brak realnego wpływu samorządu na działanie Policji może być równoważony przez finansowe naciski).

Polska tym samym przeczy widocznej w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego tendencji, że ściśle scentralizowane aparaty, powstałe wskutek odgórných reform, często wynikających z przełomów politycznych, podlegają z czasem decentralizacji, a te, które ukształtowały się spontanicznie w wyniku długofalowych procesów społecznych, są – przede wszystkim z uwagi na konieczność specjalizacji – centralizowane. Policja powstała w 1990 roku jako instytucja ściśle scentralizowana i niewiele zmieniło się od tego czasu. Od dłuższego czasu obserwowalne są tendencje stagnacyjne w budowaniu jej relacji z samorządem, a odwróceniu tego trendu nie sprzyja (i nie będzie sprzyjał) stosunek najważniejszych polskich partii do samorządności.

BIBLIOGRAFIA

- A.Ł., *Darowizny nie tylko od samorządów*, „Rzeczpospolita” 2003, 30 X.
- Budżet miejski dla kobiet, nie dla policji!*, Nasza Demokracja, <https://naszademokracja.pl/petitions/budzet-miejski-dla-kobiet-nie-dla-policji?fbclid=IwAR1iQHNAgcaU9POiRrWBHw1gm39LRqL0yazFVBwfBEZv3rU-UeoMP7Uq3tg>.
- Cielecki T., *Dziesięć lat prewencji kryminalnej w Polsce*, [w:] *Mit represyjności albo O znaczeniu prewencji kryminalnej / The Myth of Repression or The Importance of Crime Prevention*, red. J. Czapska, H. Kury, przeł. T. Michalak, T. Krajewska, Kraków 2002.
- Czapska J., *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa. Między powiatową komisją a monopolem Policji?*, [w:] *Prewencja Policji. Perspektywy i wyzwania*, Warszawa 2015.
- Czapska J., Wójcikiewicz J., *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków 1999.
- Dobkowski J., *Policja i samorząd terytorialny w Polsce. Charakterystyka prawna relacji wzajemnych*, Olsztyn 2015.

Dziadul J., *Po prośbie*, „Polityka” 2004, nr 16 (17 IV).

Dodatkowe sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Komisji Samorządu Terytorialnego, Komisji Sprawiedliwości oraz Komisji Ustawodawczej o poselskim projekcie ustawy o Policji (druk nr 162), rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych (druk nr 480) i rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 506 i 506A), druk nr 1012-A, 22 VI 1995.

Dofinansowanie Policji, oficjalny portal miasta Warszawa, <https://bezpieczna.um.warszawa.pl/-/dofinansowanie-policji>.

GIES, *Wróć sponsorzy policji?*, „Gazeta Wyborcza” 2003, 28 VIII.

Horbaczewski R., *Gminne wsparcie nadal niezbędne dla policji*, „Rzeczpospolita” 2011, 17 II.

Interpelacja nr 728, 21 II 2002.

jar, *Sponsor nasz pan?*, Wirtualna Polska, 20 XI 2003, [online] <https://wiadomosci.wp.pl/sponsor-nasz-pan-6036853999182977a>.

Kisiel W., *Powiatowa komisja bezpieczeństwa i porządku: uwagi administratywisty*, [w:] *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, red. J. Czapska, Kraków 2014.

Komisyjny projekt ustawy o strażach gminnych, druk nr 2204, 6 II 1997.

Lowndes V., *Instytucjonalizm*, [w:] *Teorie i metody w naukach politycznych*, red. D. Marsh, G. Stoker, przeł. J. Tegnerowicz, Kraków 2006.

Maciejewski W., Kirzyński J., *Profilaktyka po nowemu*, „Magazyn Kryminalny 997” 1991, nr 5, 3 III.

Majer P., *O potrzebie uchwalenia nowej ustawy o Policji – uwagi na marginesie kilku projektów*, „Studia Prawnoustrojowe” 2020, nr 50, <https://doi.org/10.31648/sp.6045>.

MAR, *Starostowie i Policja*, „Gazeta Wyborcza” (Wrocław) 1999, 10 IV.

Mączyński M., *Samorząd terytorialny a Policja w II RP*, [w:] *100-lecie Policji. Organizacja i funkcjonowanie*, red. E. Ura, M. Pomykała, S. Pieprzny, Rzeszów 2019.

Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków budżetowych przez Policję*, Warszawa, kwiecień 2000.

Nocuń K., *Mniej pieniędzy w kasach miast na policyjne patrole*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2020, 9 XII.

Noszcz., *ABC policji lokalnej*, „Gazeta Policyjna” 1991, 13 I.

Nowak M.C., *Chcemy komisariatu*, „Gazeta Wyborcza” (Katowice) 2001, 31 I.

Nyzio A., *Rakowiecka w remoncie. Transformacja polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Polski w latach 1989-1993*, Kraków 2020, <https://doi.org/10.12797/9788381382694>.

Nyzio A., *Straże gminne – problemy, wyzwania i propozycje reform*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2020, nr 1, <https://doi.org/10.14746/ssp.2020.1.3>.

Odpowiedź na interpelację nr 728, 29 III 2002.

Odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, Kwo-325/22/KR.

Osierda A., *Prawne aspekty pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 23.

Paciorkowski J., *Pakiet bezpieczeństwa*, „Gazeta Policyjna” 2001, nr 19, 20 V.

- PAP/kr/mś, *37 nowych radiowozów dla stołecznej policji*, „TVN Warszawa” 2018, 15 XI, [online] <https://tvn24.pl/tvnwarszawa/najnowsze/37-nowych-radiowozow-dla-stolecznej-policji-620254>.
- PEPE, *Starosta chce policji*, „Gazeta Wyborcza” (Olsztyn) 2000, 27 V.
- Pieprzny S., *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2011.
- Podgórski A.K., *Dzielnicy a społeczności lokalne*, „Gazeta Policyjna” 2000, nr 34, 10 IX.
- Podolski A., *Z szeryfa żandarm*, „Gazeta Wyborcza” 2002, 20 XII.
- Policjant kandyduje w wyborach samorządowych*, „Informacyjny Serwis Policyjny”, 3 IX 2014, [online] <https://isp.policja.pl/isp/aktualnosci/6000,Policjant-kandyduje-w-wyborach-samorządowych.html>.
- Portal Otwarte Dane, [online] <https://www.dane.gov.pl>.
- Poselski projekt ustawy o samorządzie powiatowym*, druk nr 25, 6 XI 1997.
- Przemyski A., *Community policing po polsku*, [w:] *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, red. J. Czapska, W. Krupiarz, Warszawa 1999.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 kwietnia 2002 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków porozumienia między organem powiatu lub gminy a wojewodą w zakresie pokrywania kosztów utrzymania dodatkowych etatów Policji w rewirach dzielnicowych*, Dz.U. 2002, nr 55, poz. 493.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 marca 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków porozumienia między organem powiatu lub gminy a wojewodą w zakresie pokrywania kosztów utrzymania dodatkowych etatów Policji w rewirach dzielnicowych*, Dz.U. 1999, nr 22, poz. 208.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 r. w sprawie szczegółowego trybu korzystania przez policjantów z pomocy instytucji państwowych, jednostek gospodarczych, organizacji społecznych i obywateli*, Dz.U. 1990, nr 70, poz. 408.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 lipca 2016 r. w sprawie użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego*, Dz.U. 2016 poz. 1090.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lutego 2020 r. w sprawie postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień policjantów*, Dz.U. 2020, poz. 192.
- Rządowy projekt ustawy o samorządzie województwa*, druk nr 181, 27 I 1998.
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie województwa, o samorządzie powiatowym, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, druk nr 2144, 10 VIII 2000.
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji i innych ustaw*, druk nr 968, 7 X 2002.
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej oraz ustawy – Prawo bankowe*, druk nr 2012, 19 VI 2000.
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 853, 3 IV 1993.
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych*, druk nr 480, 15 VI 1994.

- Rzepka E., *Nie milicjant lecz szeryf*, „Gazeta Wyborcza” 1989, 19 XII.
- Śęk A., Obrębski Z., *Prawne determinanty współpracy jednostek samorządu terytorialnego i Policji w zakresie ochrony bezpieczeństwa publicznego*, „Studia Politologiczne” 2009, vol. 14.
- Sitek E., *Reforma, czyli wraca stare*, „Gazeta Policyjna” 2003, nr 5, 9 II.
- Smolarek Z., *List otwarty komendanta głównego Policji*, „Gazeta Policyjna” 1992, nr 20, 13 IX.
- Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń komisji: Administracji i Spraw Wewnętrznych (10 I 1991, 8 VII 1992, 29 X 2002), Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (14 XI 2000).
- Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu X kadencji (nr 25, 56), I kadencji (nr 13, 24), II kadencji (nr 51, 53), III kadencji (nr 20, 109).
- Sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Komisji Samorządu Terytorialnego, Komisji Sprawiedliwości oraz Komisji Ustawodawczej o poselskim projekcie ustawy o Policji (druk nr 162), rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych (druk nr 480) i rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 506 i 506A)*, druk nr 1012, 24 V 1995.
- Sprawozdanie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (wraz z wnioskami mniejszości) o uchwalonej przez Sejm w dniu 7 maja 1998 r. ustawie o samorządzie województwa*, druk nr 71 A, 15 V 1998.
- Stanowisko Związku Powiatów Polskich*, 20 XI 2008.
- Stępień J., *Reformy administracji publicznej w warunkach polskiej transformacji*, [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa profesora Stanisława Prutisa*, red. J. Bieluk i in., Białystok 2012.
- Sitek E., *Burmistrz ponad prawem?*, „Gazeta Policyjna” 2004, nr 12, 28 III.
- Ślifierz J., *To się sprawdza*, „Gazeta Policyjna” 1991, nr 16, 28 VII.
- Świątkiewicz B., *Status policjanta – radnego (opinia prawna)*, „Biuletyn Prawny Komendy Głównej Policji” 1999, nr 2.
- Świeszcakowska H., *Powrót do starych zasad*, „Gazeta Policyjna” 2002, nr 42, 10 XI.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Dz.U. 2001, nr 45, poz. 497.
- Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny*, Dz.U. 2022, poz. 655.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o administracji rządowej w województwie i ustawy o samorządzie powiatowym*, Dz.U. 2002, nr 200, poz. 1688.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984.
- Ustawa z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw: o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. 1995, nr 104, poz. 515.
- Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. 2017, poz. 768.

- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa*, Dz.U. 1998, nr 106, poz. 668.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej*, Dz.U. 1991, nr 88, poz. 400.
- Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw*, Dz.U. 2004, nr 273, poz. 2703.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy – Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną*, Dz.U. 2001, nr 100, poz. 1084.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa*, Dz.U. 1998, nr 162, poz. 1126.
- Ustawa z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o Policji*, Dz.U. 2003, nr 192, poz. 1873.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa*, Dz.U. 1997, nr 137, poz. 926.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych*, Dz.U. 1997, nr 123, poz. 779.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, Dz.U. 1990, nr 30, poz. 179.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym*, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.
- Widacki J., *Koniec okresu organów władzy ludowej PRL, [w:] Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze Solidarności 1980-1990. Materiały i projekty ustaw Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „S” i Społecznej Rady Legislacyjnej*, oprac. K. Barczyk, S. Grodziski, S. Grzybowski, Warszawa 2001.
- Widacki J., Podgórski A.K., *10 lat ustawy, 10 lat Policji*, „Gazeta Policyjna” 2000, nr 16, 23 IV.
- Widacki J., *Rewiry dzielnicowych. Przełom czy kolejna zmarnowana szansa na reformę Policji?*, [w:] *Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, red. J. Czapska, J. Widacki, Warszawa 2000.
- Widacki J., *System bezpieczeństwa wewnętrznego – ewolucja struktur i funkcji*, [w:] *Druga fala polskich reform*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 1999.
- Wojtczuk M., Sulowski K., *Samorzady mogą wstrzymać dofinansowanie dla policji*, „Gazeta Wyborcza” 2020, 28 XI.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach*, 9 IX 2013, IV SA/Gl 629/13.
- Zarządzenie nr 22/98 Komendanta Głównego Policji z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji*, odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, Kwo-1699/22/AW.
- Zarządzenie nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 marca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji*, Dz.Urz.KGP 2000, nr 2, poz. 17.
- Ziobro W., *Policjant chodzi z czapką*, „Dziennik Polski”, 9 XII 2005, [online] <https://dziennikpolski24.pl/policjant-chodzi-z-czapka/ar/1745746>.
- Żółciak T., *Policjant radnym? To może godzić w interes służby*, „Gazeta Prawna” 2017, 12 XII, [online] <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/1091342,czy-policjant-moze-zostac-radnym.html>.

Arkadiusz NYZIO – doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Katedrze Bezpieczeństwa Narodowego Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Wykłada również na Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. Specjalizuje się w historii politycznej Polski i Europy Środkowo-Wschodniej oraz problematyce służb policyjnych i specjalnych. Zwycięzca konkursów im. Jana Józefa Lipskiego (2015), Waldemara Michowicza (2018) i Michała Cezarego Rostworowskiego (2021), dwukrotnie nominowany do nagrody im. Kazimierza Moczarskiego (2015 i 2021), ostatnio za monografię *Rakowiecka w remoncie. Transformacja polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Polski w latach 1989-1993*.