

Robert Bałdys*, Jacek Sobolewski**

Wyższa Szkoła Prawa i Administracji

* Rzeszowska Szkoła Wyższa z siedzibą w Rzeszowie
ORCID: 0000-0003-3523-0503

** Rzeszowska Szkoła Wyższa z siedzibą w Rzeszowie
ORCID: 0000-0002-8365-8080

DOI: 10.35464/1642-672X.PS.2022.3.12

Rola kosztów finansowych w taktyce zwalczania przestępczości

The role of financial costs in crime fighting tactics

ABSTRACT: The security of citizens and broadly understood crime are perceived as an everyday problem of state and government institutions. The phenomenon of crime is negatively perceived by society. In addition to intervention and preventive measures, an important aspect of the operation of the Police and the state border protection services is the economic dimension. The article concerns the broadly understood economic dimension of the activities of the judiciary and the police involved in combating crime. The authors analyse the costs incurred by the services and entities of the judiciary. In the authors' opinion, the economic dimension of combating crime should be considered from the point of view of a comprehensive study of the problems of social threats.

KEYWORDS: security, fighting crime, public finances, state budget

STRESZCZENIE: Bezpieczeństwo obywateli oraz szeroko rozumiana przestępczość postrzegane są jako codzienny problemem instytucji państwowych i rządowych. Zjawisko przestępczości negatywnie postrzegane jest przez społeczeństwo. Oprócz działań interwencyjnych i prewencyjnych, ważnym aspektem działania Policji oraz służb ochrony granicy państwowej jest wymiar ekonomiczny. Artykuł dotyczy szeroko rozumianego wymiaru ekonomicznego działań podmiotów wymiaru sprawiedliwości oraz Policji zaangażowanych w zwalczanie przestępczości. Autorzy dokonują analizy kosztów ponoszonych przez służby i podmioty wymiaru sprawiedliwości. W opinii autorów wymiar ekonomiczny zwalczania przestępczości powinien być rozpatrywany z punktu widzenia kompleksowego badania problemów zagrożeń społecznych.

SŁOWA KLUCZOWE: bezpieczeństwo, zwalczanie przestępczości, finanse publiczne, budżet państwa

Koszty ponoszone przez państwo na walkę z przestępczością

Bezpieczeństwo obywateli oraz szeroko rozumiana przestępczość są codziennym problemem instytucji państwowych i rządowych oraz jednym z głównych tematów informacji medialnych. W ogólnie dostępnych źródłach informacji publicznych a także naukowych często brakuje podstawowej wiedzy na temat ekonomicznego wymiaru zwalczania przestępczości oraz kosztów funkcjonowania powołanych do walki z przestępczością instytucji. Szczególnie dostrzegalny jest brak wyników badań czy analiz kosztów związanych z działalnością prokuratury, sądownictwa, policji czy pozostałych służb zwalczających przestępczość¹. W publikacjach z zakresu bezpieczeństwa temat kosztów ogranicza się do omawiania oraz szacowania wydatków ponoszonych przez społeczeństwo i będących skutkiem działalności przestępczej. Bez wątpienia jest to problem istotny ponieważ podejmuje zagadnienie skutków, jakie dotyczą ofiary przestępstw, ich bliskich, ale także koszty ogólnospołeczne. Przedmiotem rozważań niniejszego opracowania są koszty ponoszone przez państwo na walkę z przestępczością. W doktrynie nauk o bezpieczeństwie i nauk prawnych nie ma publikacji, które ukazują i wyjaśniają z jakimi kosztami wiąże się funkcjonowanie służb, takich jak: Policja, Straż Graniczna czy służby specjalne². Niestety często pomijany jest przy omawianiu tych szczególnych zagadnień finansowania funkcji państwa fakt zaangażowania w tym zakresie tak zwanego wymiaru sprawiedliwości. Z punktu widzenia podziału administracji rządowej stanowi on odrębną część, jednak z gruntu zwalczania przestępczości warto uwzględnić taki ciąg logiczny, który postrzega początek walki z przestępczością od wykrycia lub zgłoszenia przestępstwa, a kończy na egzekwowaniu zasądzonej kary i skutecznej resocjalizacji. Takie postrzeganie obszaru walki z przestępczością umożliwia kompleksowe badanie problemu zagrożeń społecznych. Uzasadnieniem takiego podejścia jest cały szereg korelacji mają-

¹ J. Sobolewski, *Rola informacji o kosztach zwalczania przestępczości w zarządzaniu prokuraturą i innymi podmiotami, które realizują zadania w tej dziedzinie*. W: A. Jackiewicz, A. Trzaskowska-Dmoch (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. Uwarunkowania, procesy, skutki*. Warszawa: CEDEWU, s. 174.

² Służby specjalne (ang. *special services*) – część instytucji państwowych odpowiedzialnych za zewnętrzne i wewnętrzne bezpieczeństwo państwa. W Polsce zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa funkcjonuje pięć służb specjalnych: trzy cywilne – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, oraz dwie służby wojskowe – Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego, http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Służby_specjalne (dostęp: 15.06.2022).

cych wpływ na przyczyny przestępczości, które mogą występować na wszystkich wymienionych etapach jej przebiegu, od wykrywania do zwalczania, ale też minimalizowania powrotu sprawców do tych zachowań po ich skutecznej resocjalizacji. Nie bez znaczenia są też kontakty osób odbywających kary z przebywającymi na wolności współsprawcami przestępstw.

Finanse publiczne są dostosowane do podziału administracji rządowej. Skutkiem tego poszukiwanie danych o kosztach ponoszonych na walkę z przestępczością prowadzi do budżetów oddanych do dyspozycji Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego, Ministra Spraw Wewnętrznych oraz szefów Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu. Niestety brakuje opracowań, które wskazywałyby wielkość tych wydatków. Jedynym źródłem informacji o finansach powyższych formacji są ustawy budżetowe. Zawierają one jednak tylko wielkości ogólne, które w żaden sposób nie pozwalają na prowadzenie analiz i badań szczegółowych. W ogólnie dostępnych materiałach i informacjach zarówno medialnych, jak i naukowych, często brakuje podstawowych informacji dotyczących ekonomicznego wymiaru zwalczania przestępczości oraz kosztów funkcjonowania instytucji powołanych do walki z przestępczością. Szczególnie dostrzegalny jest brak wyników badań czy analiz kosztów związanych z działalnością prokuratury, sądownictwa, Policji czy pozostałych służb zwalczających przestępczość³. Odrębnym problemem jest zdefiniowanie kosztów zwalczania przestępczości. Próbę tę podjęto w opracowaniu *Rola informacji o kosztach zwalczania przestępczości...* Zaproponowano tam następującą definicję: „koszty zwalczania przestępczości to całokształt środków finansowych, jakie państwo przekazuje do dyspozycji dysponentów części budżetowych, którzy kierują lub nadzorują instytucje realizujące zadania związane ze zwalczaniem przestępczości. Należą do nich środki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, wydatki majątkowe oraz wydatki bieżące. Zaliczamy tu także wszelkie dostępne środki pomocowe (na przykład z Unii Europejskiej)”. Powyższa definicja nasuwa pytanie czy takie rozważania są uzasadnione. Odpowiedzi warto szukać w medialnych doniesieniach o nieefektywnych działaniach formacji mundurowych i służb specjalnych – w szczególności chybionych zakupach czy niedokończonych projektach. Niewątpliwie najważniejszym argumentem potwierdzającym potrzebę badania omawianego obszaru bezpieczeństwa wewnętrznego jest efektywność tej części wydatków publicznych, a takich publikacji również nie ma. Nie bez znaczenia jest też poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o społeczne poczucie bezpieczeństwa

³ J. Sobolewski, dz. cyt., s. 174.

przy określonych nakładach w tym zakresie. Jeżeli podejmowane są badania opinii społecznej na temat poczucia bezpieczeństwa, to dotyczą one wyłącznie odczuć społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym. Możliwość porównywania wyników tych badań w odniesieniu do nakładów jakie państwo przeznacza na bezpieczeństwo wewnętrzne pozwoliłoby na tworzenie analitycznych zestawień relacji nakłady–efekty. To z kolei wskazywałoby najlepsze, czyli najskuteczniejsze działania, a dalej propagowanie najlepszych praktyk we wszystkich zaangażowanych w walkę z przestępczością podmiotach instytucjonalnych, na przykład w Policji czy w innych formacjach mundurowych.

Analiza kosztów związanych bezpośrednio ze zwalczaniem przestępczości

Uzasadnieniem potrzeby badania i dysponowania informacjami dotyczącymi kosztów zwalczania przestępczości jest dostrzegalna reguła zarządzania instytucjami zwalczającymi przestępczość oraz wymiarem sprawiedliwości bez należytego uwzględniania ekonomicznej strony podejmowanych decyzji, czy projektowanych działań. Konsekwencją takiego postępowania są wielokrotne niepowodzenia podejmowanych przedsięwzięć – wynikające między innymi z niedoszacowania, tak kosztów wdrożenia, jak i realizacji działań. W dalszej kolejności również kosztów funkcjonowania – w tym kosztów eksploatacji (między innymi nieruchomości czy pojazdów), czy innych kosztów stałych (na przykład płac). W doniesieniach medialnych wielokrotnie mowa jest o braku środków finansowych w służbach policyjnych i specjalnych, jednostkach prokuratury czy w więziennictwie. W rzeczywistości problemy te w znacznym zakresie wynikają z niepełnego lub nieprecyzyjnego szacowania kosztów podejmowanych działań. Wynika to najczęściej z braku dostępu do rzetelnych i szczegółowych danych, które stanowić powinny podstawę argumentów i uzasadnień oraz słabego merytorycznie przygotowania planowanych przedsięwzięć⁴. Analizowanie i badanie kosztów związanych bezpośrednio ze zwalczaniem przestępczości wymaga dysponowania szczegółami planów finansowych jednostek budżetowych. Jednak plany finansowe zawierają tylko informacje wynikające z układu księgowego, czyli możemy poznać wyłącznie pozycje określane mianami tak zwanych paragrafów wydatków. Taka klasyfikacja jest odpowiednia dla celów ewidencyjnych i sprawozdawczych, ale uniemożliwia wyłączenia omawianych tu kosztów, czyli tych, które są przeznaczone

⁴ Tamże, s. 175.

na walkę z przestępczością. Rozwiązaniem tego problemu jest opracowywanie dodatkowej analityki finansowej umożliwiającej ewidencjonowanie kosztów ze szczegółowością, która pozwala na rejestrowanie wszystkich wydatków związanych tylko z tymi czynnościami, które służą celowi ścigania przestępczości. Taką szczegółową ewidencję udało się wdrożyć w działalności jednostek prokuratury. Efekty tych działań to możliwość analizowania kosztów, ale też zarządzania nimi, co jest unikalne w skali obszaru wymiaru sprawiedliwości oraz bezpieczeństwa wewnętrznego. Podjęcie problemu badań kosztów związanych ze zwalczaniem przestępczości oraz porównywanie ich w poszczególnych obszarach działalności państwa pozwoli na:

- przystosowanie obecnego sposobu ewidencjonowania wydatków i kosztów funkcjonowania jednostek w sposób, który pozwoli na dysponowanie właściwymi danymi wspierającymi zarządzanie, na przykład finansami;
- zdefiniowanie kosztów zwalczania poszczególnych rodzajów przestępczości;
- porównanie kosztów ponoszonych przez jednostki prokuratury, np. z sądami czy Policją;
- określenie poziomu i struktury wydatków ponoszonych przez państwo na zwalczanie przestępczości;
- określenie optymalnej relacji poziomu ponoszonych przez państwo nakładów na zwalczanie przestępczości do poziomu społecznego poczucia bezpieczeństwa⁵.

Doświadczenia jednostek prokuratury z lat 2012–2015 dowiodły, że wdrożenie szczegółowej analityki wydatków budżetowych pozwala na podejmowanie działań, w wyniku których możliwa jest racjonalizacja działań, prowadząca do bardziej efektywnego wykorzystywania publicznych finansów na cele związane z walką z przestępczością. Korzystanie ze szczegółowych informacji opisujących wydatki związane z kosztami powoływania biegłych instytucjonalnych (na przykład zakłady medycyny sądowej) czy biegłych indywidualnych, pozwala na dokonywanie analiz porównawczych pomiędzy jednostkami. To proste zestawienie ujawnia różnice w jednostkowych cenach, a to już umożliwia nie tylko dochodzenie przyczyn, ale także zlecenie wykonywania ekspertyz i opinii u wykonawców oferujących najkorzystniejsze ceny. Innym wariantem wykorzystywania szczegółowych danych jest możliwość określenia wskaźników ponoszonych kosztów przez poszczególne jednostki na jednego prokuratora, sędziego czy funkcjonariusza. Wyniki takich analiz pokazują różnice, a dociekanie ich przyczyn doprowadza do ujawnienia różnic w podejściu do efektyw-

⁵ Tamże.

nego wykorzystywania środków finansowych jakimi dysponują szefowie badanych jednostek. Warto zwrócić tu uwagę, że część różnic bywa uzasadnionych – przykładowo koszty związane z transportem. Wyższe koszty będą w takich przypadkach w województwach, w których występują duże odległości między poszczególnymi miejscowościami, na przykład w województwie podlaskim czy wielkopolskim, niższe zaś w aglomeracji górnośląskiej. Jednak część różnic omawianych kosztów to efekt słabej jakości zarządzania albo nie uwzględniania racjonalności działania, bo nikt jej nie wymaga.

W 2020 roku w części 88 – powszechnie jednostki organizacyjne prokuratury wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 2 914 687,8 tys. zł (0,58% ogółu wydatków budżetu państwa)⁶. Szacunkowo 25% tej kwoty to wydatki inne niż związane z płacami, co daje kwotę około 730 000 000 zł. Inne wydatki to właśnie koszty funkcjonowania – między innymi koszty utrzymania nieruchomości, koszty eksploatacji pojazdów czy też koszty uzyskiwania opinii i ekspertyz biegłych sądowych. Z doświadczeń jednostek prokuratury wynika, że wprowadzone działania racjonalizujące koszty mogą przynieść ich zmniejszenie w wybranych grupach wydatków od 5 do 50%. Zakładając podobny poziom uzyskanych efektów w całym omawianym obszarze, trudno odmówić racji twierdzeniu, że problem wart jest podjęcia⁷.

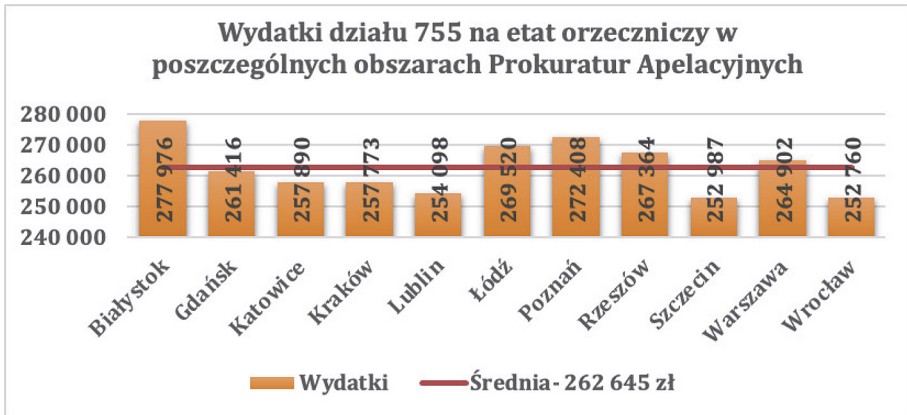
Przykłady analizowania kosztów na poziomie jednostek prokuratury

Przyjęta metoda sporządzania analiz oraz monitorowania wydatków pozwala na przykład na określenie jaki jest „koszt” pracy statystycznego jednego prokuratora w każdej jednostce organizacyjnej (prokuraturach szczebla rejonowego, okręgowego oraz apelacyjnego), czy też ile kosztuje jedna statystyczna sprawa oraz, co jest podstawą i kwintesencją omawianych informacji – jaka jest struktura tych kosztów. Prowadzone są jednocześnie analizy poszczególnych grup kosztów, na przykład kosztów transportu, utrzymania nieruchomości oraz kosztów postępowań prokuratorskich. Korzystanie z tak opracowanych danych stanowi merytoryczną podstawę popartą konkretnymi danymi do zarządzania i podejmowania decyzji związanych z zarządzaniem jednostkami prokuratury.

Wykres 1 ukazuje podstawowe zestawienie wydatków, jakie ponoszą jednostki szczebla apelacyjnego. Zestawienie ze wskazaniem wartości średniej po-

⁶ Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 88 – Powszechnie jednostki organizacyjne prokuratury, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24296.pdf> (15.06.2022).

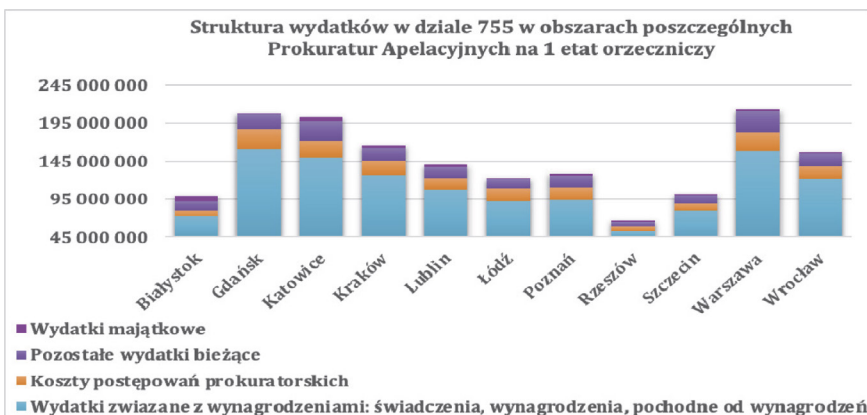
⁷ J. Sobolewski, dz. cyt., s. 177.



Wykres 1. Wydatki działu 755 na etat orzecznicy w poszczególnych obszarach Prokuratur Apelacyjnych
 Źródło: materiały analityczne Departamentu Budżetu i Majątku Prokuratury. Dane za lata 2012–2015 za: J. Sobolewski, dz. cyt., s. 183.

kazuje różnice i pozwala na zainteresowanie się przyczynami takiego stanu. Dokładne zbadanie tych danych pozwoli na ustalenie powodów i przyczyn różnic oraz ocenę czy są to różnice uzasadnione czy nie.

Wykres 2 przedstawia sposób, w jaki prezentowane mogą być informacje, w tym przypadku o strukturze kosztu jednego statystycznego etatu orzeczniczego. Struktura kosztów pokazuje różnice pomiędzy poszczególnymi jednostkami w ujęciu sumarycznym oraz poszczególnych składników badanego kosztu.



Wykres 2. Struktura wydatków w dziale 755 w obszarach poszczególnych Prokuratur Apelacyjnych na 1 etat orzecznicy
 Źródło: materiały analityczne Departamentu Budżetu i Majątku Prokuratury. Dane za lata 2012–2015, za: J. Sobolewski, dz. cyt., s. 184.

Podstawowa korzyść, jaka wynika z zaprezentowanych danych, to możliwość prowadzenia analizy porównawczej zmierzającej do uzyskania odpowiedzi czy gospodarowanie publicznym pieniądzem jest efektywne. Powyższy wykres pokazuje różnice pomiędzy jednostkami podlegającymi badaniu oraz odchylenie od średniej, oparte na wskaźnikach, czyli wydatkach przeliczonych na jednego prokuratora. Skrajne różnice pomiędzy wskaźnikiem najwyższym i najniższym prezentowanym na wykresie 1 to 25 216 zł czyli ok 10%. Oczywiście dalsze badanie różnic wykazałoby, w których rodzajach kosztów występują różnice, co z kolei pozwoliłoby na uzyskanie odpowiedzi dlaczego taka sytuacja miała miejsce. Ostatecznym efektem byłoby określenie czy te wskaźniki były uzasadnione, czy też były rezultatem zaniedbań lub niskiego poziomu kompetencji. Spostrzeżenie jakie nasuwa się na podstawie prezentowanych informacji, jak też z wieloletniego doświadczenia autorów, sugeruje brak zainteresowania osób odpowiedzialnych za finanse jednostek budżetowych czyli ich kierownictwa, analizowaniem wydatków państwa w tym zakresie. Przykład jednostek prokuratury, w której szczegółową analizę wdrożono pokazuje, że posiadanie takich danych pozwala nie tylko na dokonywanie ocen realizacji budżetu w trakcie tak zwanego roku budżetowego, ale są one doskonałą podstawą do planowania czy też uzasadniania wydatków zrealizowanych, jak też przyszłych potrzeb. Dla zilustrowania sytuacji, poniżej przedstawiono wielkości środków finansowych przyznanych ustawą budżetową na 2022 rok w 4 częściach, które dotyczą bezpieczeństwa wewnętrznego oraz wymiaru sprawiedliwości:

- część 15 sądy powszechne – 10 575 943 tys. zł;
- część 37 sprawiedliwość – 6 683 995 tys. zł;
- część 42 sprawy wewnętrzne – 26 713 588 tys. zł;
- część 88 powszechne jednostki organizacyjne prokuratur – 3 289 869 tys. zł⁸.

Łącznie w 2022 roku 4 wymienione części budżetowe dysponują środkami publicznymi w wysokości 47 263 395 tys. zł, czyli ok 47,3 mld zł. Przyjmując możliwość racjonalizacji kosztów w zakresie wydatków bieżących na poziomie 1% daje to kwotę ok. 472 mln zł. Efektywne wykorzystanie środków finansowych nawet w tej wielkości umożliwiłoby podniesienie jakości pracy formacji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i wymiar sprawiedliwości. Bez wątpienia, społeczna ocena poczucia bezpieczeństwa też byłaby wyższa. War-

⁸ Ustawa budżetowa na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r. – podpisana przez Prezydenta RP 1 lutego 2022 r. (Dz.U. 2022 poz. 270).

to podkreślić, że nie ma bardziej obiektywnej oceny poziomu bezpieczeństwa od opinii lokalnych społeczności. Racjonalne zarządzanie środkami publicznymi w omawianych formacjach umożliwiłoby między innymi zorganizowanie większej ilości patroli na ulicach, sprawniejsze prowadzenie czynności dochodzeniowo-śledczych czy też podniesienie poziomu szkolenia specjalistycznego, tak potrzebnego dla zrozumienia zmieniających się sposobów dokonywania przestępstw – w szczególności gospodarczych, komputerowych i transgranicznych, które w ostatnich latach stały się kategoriami szczególnie uciążliwymi społecznie. Prawidłowe gospodarowanie środkami budżetowymi i optymalna racjonalizacja wydatkowanych na te cele walorów pieniężnych w praktyce śledczej przynosi wymierne efekty i konkretne oszczędności, bez uszczerbku dla merytorycznych efektów polityki karnej państwa. Świadczą o tym dobitnie rezultaty programu racjonalizacji kosztów opłacania biegłych w postępowaniach karnych, który w latach 2008–2009 wdrożono z powodzeniem w Komendzie Stołecznej Policji.

Wykorzystanie danych o kosztach prowadzonych postępowań karnych w praktycznej strategii i taktyce śledczej

Koszty zwalczania przestępczości są istotnym elementem taktyki i strategii kryminalnej wszystkich powołanych do tego instytucji. Powinny w związku z tym być przedmiotem stałej uwagi przełożonych zarządzających jednostkami i komórkami organizacyjnymi organów ścigania karnego i wymiaru sprawiedliwości. Z pozorów można by sądzić, że czym wyższe nakłady finansowe na walkę z przestępczością, tym efekty podejmowanych w tym kierunku działań powinny być lepsze, a stosowane do badania skuteczności działań wykrywczych mierniki wyższe i korzystniejsze. I rzeczywiście większość działań operacyjno-śledczych przynosi wyższe efekty w sytuacji, gdy prowadzące te działania organy ścigania karnego ponoszą większe nakłady na zwalczanie przestępczości. W szczególności dotyczy to działań operacyjno-rozpoznawczych, do prowadzenia których uprawnione są najważniejsze służby ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (Policja, Straż Graniczna, Służba Ochrony Państwa) oraz służby specjalne (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Agencja Kontrwywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne i odpowiednie służby wojskowe). W licznej grupie metod pracy operacyjnej największe koszty pochłania współpraca z agencją oraz działania o charakterze specjalnym – realizowane przede wszystkim przez policjantów, strażników granicznych, agentów służb specjalnych pod przykryciem lub agentów manewrowych.

Metodyczna i systemowa bieżąca współpraca z osobowymi źródłami informacji (agentami manewrowymi, agentami, tajnymi współpracownikami, informatorami, osobami informującymi, konsultantami etc. – w pragmatyce śledczej i regulujących pracę operacyjną instrukcjach służbowych spotykane jest rozmaite nazewnictwo wymienionych form współpracy agenturalnej), wymaga bowiem stałych nakładów na wynagradzanie tych źródeł, a wydatkowane na te cele kwoty – w zależności od sytuacji operacyjnej oraz rangi konkretnej sprawy – mogą wahać się od kilkudziesięciu to nawet kilkuset tysięcy złotych (w przypadkach uzasadnionych konkretnymi okolicznościami nawet więcej). Równie wysokich nakładów wymagają takie działania specjalne, jak: kontrolowane wręczenia korzyści czy zakupy kontrolowane, gdzie (na przykład przy rozpracowywaniu gangów narkotykowych) na poszczególnych etapach rozwiązywania plotów sytuacyjnych konieczne jest wydatkowanie kwot pieniężnych sięgających nawet kilku–kilkunastu milionów złotych⁹. Z realizacji tego rodzaju działań operacyjno-śledczych można wysnuć ogólną regułę, iż im więcej środków finansowych zostanie w nie zaangażowanych, tym skutek śledczy będzie lepszy. Nie jest to oczywiście zasada pozbawiona wyjątków, ale ogólna reguła zgodności wysokości inwestycji finansowych w tego rodzaju przedsięwzięcia wykrywcze jest właśnie taka, że im większe możliwości finansowania agencji i działań specjalnych, tym ich efekty bywają korzystniejsze.

Inne zasady funkcjonują natomiast w działaniach o charakterze *stricto* procesowym. Bywa, że wymagają one również znaczących nakładów finansowych, ale nie zawsze nakłady te znajdują pozytywne przełożenie na pożądane efekty śledcze. W trakcie prowadzonych w latach 2006–2008 w Policji kontroli wydatkowania środków finansowych na opłacanie biegłych sądowych okazało się, że reguła, iż czym wyższe na te cele nakłady, to efekty procesowe są lepsze, nie zawsze sprawdziła się. Przeciwnie, w wielu konkretnych przypadkach okazało się, że stosunkowo wysokie nakłady finansowe na opłacanie biegłych sądowych w postępowaniach karnych nie przynosiły pozytywnych rezultatów śledczych, w postaci popartych rzetelnymi materiałami dowodowymi aktów oskarżenia lub kategoriycznych i niebudzących wątpliwości umorzeń śledztw i dochodzeń¹⁰. Do grupy pokrywających powoływanie nieuzasadnionych bie-

⁹ Plot sytuacyjny – rozbudowywana przez wprowadzonych do grupy przestępczej policjantów pod przykryciem struktura kolejnych kontaktów osobowych.

¹⁰ Autorzy artykułu są byłymi funkcjonariuszami Policji, którzy pełnili funkcję dyrektorów Biura Kontroli Komendy Głównej Policji – mgr Jacek Sobolewski w latach 2005–2006, a dr Robert Bałdys w latach 2006–2008. W tym okresie Biuro Kontroli KGP przeprowadziło między innymi kilkanaście szczegółowych kontroli wydatkowania przez komendy wojewódzkie Policji

głych wydatków szczególnie krytycznie ocenić należy przypadki, w których biegli ustanawiani zostawali na trudnych do zrozumienia zasadach – bez logicznego uzasadnienia ich statusu w odniesieniu do materiałów dowodowych w konkretnych sprawach karnych. Nie dociekając tych kwestii głębiej, można jednak w tej grupie przypadków zaryzykować uzasadnione faktami domniemanie, że część biegłych została powołana przez prowadzących postępowania policjantów wyłącznie w celu uzyskania z budżetu państwa wysokich wynagrodzeń pieniężnych. Uzyskiwane przez nich statusy biegłych już przed wydaniem w tych kwestiach stosownych postanowień można było z góry przewidzieć jako posunięcie procesowe o charakterze wyłącznie formalnym, bez realnych perspektyw przyczynienia się uzyskiwanych opinii do merytorycznych rozstrzygnięć poszczególnych śledztw i dochodzeń. Zdarzały się przy tym przypadki wskazujące na wieloletnie związki prowadzących postępowania przygotowawcze policjantów z tymi samymi biegłymi, których powoływano bez perspektywy procesowego sensu.

Opisane nieprawidłowości szczególnie silnie wystąpiły w Komendzie Stołecznej Policji – drugim pod względem liczebności personalnym garnizonie policyjnym w kraju, lecz pierwszym jeśli chodzi o ilość i wagę prowadzonych w tej jednostce śledztw karnych. Kierownictwo, które objęło zarządzaniem Garnizon Stołeczny w połowie 2008 roku, było świadome powyższych nieprawidłowości. Dokładną diagnozę skali patologii w obszarze powoływania biegłych wstecz, utrudniał jednak zakres ewentualnych dalszych dociekań kontrolnych – w Garnizonie Stołecznym wszczynano i prowadzono rocznie

środków finansowych na opłacanie biegłych sądowych. Wszystkie przeprowadzone w tym zakresie kontrole wykazały, że znacząca część wydatkowanych na opłacanie biegłych sądowych w powierzanych Policji postępowaniach karnych nie miała swojego uzasadnienia merytorycznego i nie przyczyniała się do poprawy efektów tych postępowań. W znacznej części tych przypadków stwierdzano – *expressis verbis* – zwykłe marnotrawienie przyznawanych Policji na prowadzenie postępowań karnych funduszy. Najwięcej przedmiotowych patologii ujawniano w związku ze zlecaniem ekspertyz kryminalistycznych tak zwanym biegłym zewnętrznym, czyli ekspertom kryminalistyki nie będącym na etatach policyjnych. Opisana sytuacja stała się dla R. Bałdysa inspiracją do podjęcia w tym zakresie odpowiednich działań naprawczych, z chwilą gdy w roku 2008 objął stanowisko Pierwszego Zastępcy Komendanta Stołecznego Policji, odpowiadającego między innymi za nadzór nad prowadzonymi śledztwami karnymi służbami kryminalnymi. W trakcie sprawowania funkcji Pierwszego Zastępcy KSP w latach 2008–2012 R. Bałdys podjął w związku z tym pakiet przedsięwzięć organizacyjno-zarządczych w kierunku zmiany patologicznej sytuacji w zakresie finansowania powoływanych w postępowaniach karnych biegłych zewnętrznych. Niebagatelną rolę przy podejmowaniu tych działań naprawczych odegrała perspektywa ograniczeń budżetowych dla instytucji publicznych, której powody wynikały ze światowego kryzysu gospodarczego, trwającego na przełomie lat 2008–2009.

od 55 do 60 tysięcy postępowań karnych. Szczegółowe skontrolowanie takiej liczby spraw za lata minione wymagałoby co najmniej kilku lat pracy kilkunastoosobowego zespołu kontrolerów. Do decyzji o potrzebie podjęcia działań naprawczych wystarczała jednak wiedza ówczesnego Pierwszego Zastępcy Komendanta Stołecznej Policji, który przed objęciem tego stanowiska pełnił funkcję Dyrektora Biura Kontroli Komendy Stołecznej Policji¹¹. Istotnymi przeszkodami planowanej naprawy systemu powoływania biegłych w procesach karnych były:

- brak w strukturach Komendy Stołecznej Policji prawidłowego nadzoru nad pracą funkcjonariuszy komórek organizacyjnych wykonujących czynności dochodzeniowo-śledcze – w prowadzonych przez jednostki i komórki organizacyjne Komendy Stołecznej Policji dochodzeniach i śledztwach karnych decyzje procesowe o powoływaniu biegłych pozostawały z reguły w gestii prowadzących postępowania policjantów, którzy co najwyżej uzgadniali je z nadzorującymi poszczególne śledztwa i dochodzenia prokuratorami i sędziami, nieliczącymi się zupełnie z wydatkami w odrębnej instytucji organizacyjnej;
- całkowity brak porozumienia z Prokuraturą w zakresie oceny zasadności powoływania biegłych w postępowaniach karnych – skutkujący między innymi ustanawianiem biegłych w celu potwierdzenia okoliczności, które kategorycznie zweryfikowano (często wielokrotnie) szeregiem innych dowodów, których potencjały były całkowicie wystarczające do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy w sposób kategoryczny;
- całkowite zaniechanie współpracy z sądownictwem w zakresie oceny zasadności powoływania biegłych – z tymi samymi skutkami, co w przypadku braku porozumienia z Prokuraturą.

W pierwszym etapie działań naprawczych powołano dziewięćosobowy Zespół do Przeglądu, Opisu i Oceny Kadr i Struktur Komendy Stołecznej Policji. Ten doraźny twór organizacyjny utworzono przede wszystkim w celu stworzenia systemowych mechanizmów, uściślających nadzór przełożonych nad pracą policjantów prowadzących dochodzenia i śledztwa, w których powoływani byli biegli¹². W efekcie kilkutygodniowej pracy Zespołu wypracowano

¹¹ Por. przyp. 10.

¹² Zadaniem Zespołu stało się również dokładne przejrzanie struktury organizacyjnej Komendy Stołecznej Policji pod kątem możliwości opisanie sposobów zorganizowania poszczególnych jednostek i funkcjonujących w nich komórek organizacyjnych Garnizonu Stołecznego. Okazało się bowiem, że od początku utworzenia Komendy Stołecznej Policji – po wejściu w życie Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji – w Garnizonie Stołecznym

wano liczący ponad 900 stron dokument w formie sprawozdania, w którym zawarto opisy struktury wszystkich jednostek i komórek organizacyjnych Garnizonu Stołecznego oraz ich właściwości rzeczowe i miejscowe – ze szczegółowym określeniem tych parametrów do poszczególnych stanowisk kierowniczych i wykonawczych. W kontekście tematyki artykułu, w ten sposób uzyskano również podstawy do bieżącej wiedzy o procesach decyzyjnych w zakresie powoływania biegłych w postępowaniach karnych oraz o osobach, które za te procesy personalnie odpowiadały. Powstał w ten sposób realny wgląd w liczne decyzje o skutkach finansowych i możliwość bieżącego kontrolowania zasadności podejmowania tych decyzji. Przy Pierwszym Zastępcy Komendanta Stołecznego Policji powstał specjalny (stały) Zespół do oceny zasadności procesowych najbardziej kosztownych ekspertyz kryminalistycznych oraz do współpracy w tej kwestii z Prokuraturą i sądownictwem. Z jednej strony, zadaniem Zespołu było zatem wypracowywanie merytorycznych stanowisk w aspektach zasadności poszczególnych biegłych w obszarze wewnętrznego funkcjonowania Komendy Stołecznej Policji. Ze strony drugiej, Zespół przeprowadzał negocjacje procesowe z konkretnymi prokuraturami i sądami w kwestiach potrzeby powoływania biegłych i obciążania za zarządzane w tym trybie badania określonych podmiotów procesowych. W praktyce dało to bardzo dobre efekty, gdyż wypracowano zasadę, że za ekspertyzy kryminalistyczne, które wzbudzały kontrowersje, koszty ponosił ten organ procesowy, który forsował konieczność ich przeprowadzania. W pierwszym okresie funkcjonowania systemu wprowadzone rozwiązania wywołały drastyczny opór stołecznych prokuratur i sądów. Organy wymiaru sprawiedliwości od lat były bowiem przyzwyczajone do wywierania presji w kwestii brania na siebie ciężaru powoływania biegłych i ponoszenia związanych z tym kosztów przez Policję. Opisane rozwiązanie likwidowało więc patologiczną i nieformalną manierę obciążania Policji kosztami prokuratorskich i sądowniczych koncepcji procesowych. Innymi słowy, od momentu wdrożenia przyjętego rozwiązania, jeżeli nadzorujący powierzone Policji postępowania prokuratorzy lub sędziowie dochodzili do sprzecznych ze stanowiskami policji wniosków w kwestii uzupełnienia materiału dowodowego o ekspertyzy biegłych, to zostali zmuszeni do powoływania tych biegłych w ramach własnych instytucji i przypisanych do nich budżetów.

Omawiane rozwiązania niemal natychmiast przyniosły wymierne efekty organizacyjne i finansowe. W aspekcie organizacyjnym istotnie ograniczo-

nie powstał żaden jednolity dokument opisujący strukturę organizacyjną, etatową oraz zakresy właściwości rzeczowych i miejscowych poszczególnych jednostek i komórek organizacyjnych KSP oraz umieszczonych w nich stanowisk kierowniczych i wykonawczych.

no liczbę ekspertyz wykonywanych przez laboratorium kryminalistyczne Komendy Stołecznej Policji. Zlikwidowany został tym samym jeden z węzłowych problemów prowadzenia postępowań karnych w całej Polsce – wielomiesięczne, a często wieloletnie oczekiwania na ekspertyzy kryminalistyczne z uwagi na nadmierne obciążenia policyjnych laboratoriów kryminalistycznych. Szczegółowe dane liczbowe za lata 2008–2012 co do ilości i kosztów ekspertyz wykonywanych w Laboratorium Kryminalistycznym KSP przedstawiają się następująco:

- rok 2008 – 14 643 ekspertyzy za 4 597 676 zł;
- rok 2009 – 13 998 ekspertyz za 5 104 605 zł;
- rok 2010 – 8316 ekspertyz za 3 367 816 zł;
- rok 2011 – 6161 ekspertyz za 3 522 095 zł;
- rok 2012 – 5751 ekspertyz za 3 658 283 zł.

Jeszcze lepsze efekty uzyskano w przypadku pozyskiwania biegłych zewnętrznych. Dane co do kosztów przedstawiają się następująco:

- rok 2008 – 1 902 839 zł;
- rok 2009 – 1 673 100 zł (mniej o 12,1%);
- rok 2010 – 1 367 020 zł (mniej o 18,3%);
- rok 2011 – 1 231 020 zł (mniej o 9,9%);
- rok 2012 – poniżej 1 100 000 (brak precyzyjnych danych liczbowych za ten rok).

Łączne oszczędności w latach 2008–2012 wypracowane na skutek opisywanych rozwiązań w zakresie powoływania biegłych wahają się w kwocie około 6 500 000 zł.

Wprowadzone rozwiązania w żadnym aspekcie nie wpłynęły negatywnie na jakość prowadzonych w latach 2008–2012 postępowań karnych i wynikające z nich mierniki skuteczności zwalczania przestępczości. Świadczą o tym poniższe dane:

Dynamika ogólna przestępczości na terenie KSP:

- rok 2008 – 90 238 przestępstw (91,9%);
- rok 2009 – 94 267 przestępstw (104,5%);
- rok 2010 – 90 046 przestępstw (95,5%);
- rok 2011 – 89 107 przestępstw (98,8%);
- rok 2012 – 88 960 przestępstw (99,8%).

Wykrywalność ogólna przestępstw na terenie KSP:

- 2008 – 50,8%;
- 2012 – 52,7%.

Dynamika przestępczości kryminalnej na terenie KSP:

- rok 2008 – 68 863 przestępstwa (91,8%);

- rok 2009 – 72 884 przestępstwa (105,8%);
- rok 2010 – 68 813 przestępstw (94,6%);
- rok 2011 – 67 933 przestępstwa (98,9%);
- rok 2012 – 67 680 przestępstw (99,8%).

Wykrywalność przestępstw kryminalnych:

- 2008 – 39,2%;
- 2012 – 42,3%.

Dynamika przestępczości rozbójniczej:

- 2008 – 2164 rozboje;
- 2012 – 1310 rozbojów.

Wykrywalność przestępczości rozbójniczej:

- 2008 – 45,3%;
- 2012 – 59,8%.

Z przedstawionych danych i informacji wynika, że wdrożone w latach 2008–2012 w Komendzie Stołecznej Policji oparte na dokładnych analitycznych podstawach finansowych przedsięwzięcia naprawcze w zakresie optymalizacji kosztów biegłych w sprawach karnych, nie tylko nie pogorszyły efektów wykrywczych jednostki, ale przeciwnie – istotnie poprawione zostały wszystkie najważniejsze statystyczne mierniki skuteczności walki z przestępczością (w zwalczaniu przestępczości rozbójniczej postęp wskaźników statystycznych należy uznać za wybitny). Z dużą dozą prawdopodobieństwa można zakładać, że powodem postępu było zwiększenie nadzoru ogólnego nad pracą śledczą, co wynikało z wymuszonej poleceniami reglamentacji decyzji o powoływaniu biegłych. Zasadnie można teoretyzować jaki potencjał postępu mógłby zostać osiągnięty, gdyby skalę uwagi nadzorczej podniesiono także w kilku innych elementach.

Bibliografia

- Bałdys R. (2000). Prawa człowieka, a prowadzenie działalności wykrywczej przez Policję Województwa Śląskiego. *Humanistyczne Zeszyty Naukowe*, nr 7.
- Bałdys R. (2016). System bezpieczeństwa informacyjnego Polski – potrzeby, a rzeczywistość. W: W. Kustra (red.), *Bezpieczeństwo narodowe wczoraj, dziś i jutro*. Warszawa: AON.
- Bałdys R. (2018). Meandry organizacyjne administracji spraw wewnętrznych III Rzeczypospolitej Polskiej. Tworzenie służb do zwalczania przestępczości zorganizowanej i mafijnej. *Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka. Kwartalnik WSPiA/Rzeszowskiej Szkoły Wyższej*, nr 3 (52).
- Bałdys R. (2018). Dobra administracja Drugiej Rzeczypospolitej. Wykorzystanie niektórych rozwiązań organizacyjnych administracji spraw wewnętrznych II RP w aktualnych koncepcjach bezpieczeństwa. *Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka. Kwartalnik WSPiA/Rzeszowskiej Szkoły Wyższej*, nr 3 (52).

- Bałdys R., Furgała A. (2018). Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020 – założenia a rzeczywistość. W: P. Łabuza, I. Malinowska, M. Michalski, T. Safiański (red.). *Przestępczość gospodarcza. Istota zjawiska. Zasady odpowiedzialności, mechanizmy przestępcze i metody działania sprawców*. Warszawa: C.H. Beck.
- Bałdys R. (2021). Przestępczość zorganizowana i mafijna w Polsce po przemianach ustrojowych 1989 roku. Geneza, rozwój i upadek związków przestępczych o profilu kryminalnym. W: D. Zienkiewicz (red.), *Wokół kryminalistyki. Nauka i praktyka. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Widle*, Toruń: TNOiK.
- Sobolewski J. (2017). Rola informacji o kosztach zwalczania przestępczości w zarządzaniu prokuraturą i innymi podmiotami, które realizują zadania w tej dziedzinie. W: A. Jackiewicz, A. Trzaskowska-Dmoch (red.). *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. Uwarunkowania, procesy, skutki*. Warszawa: CEDEWU.
- Statystyczne Biuletyny Informacyjne Komendy Głównej Policji, generowane na podstawie danych z Krajowego Systemu Informacji Policyjnej za lata 2008–2013.
- Sprawozdania Biura Kontroli Komendy Głównej Policji za lata 2005–2008.

Źródła internetowe

- http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Służby_specjalne (dostęp: 15.06.2022)
- <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24296.pdf> (15.06.2022)

Akty prawne

- Ustawa budżetowa na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz.U. 2022 poz. 270).