

Dorota KUREK\*

## ANALIZA ZMIAN I MOŻLIWYCH DALSZYCH KIERUNKÓW DOSKONALENIA SYSTEMU OPINIOWANIA SŁUŻBOWEGO FUNKCJONARIUSZY POLICJI

DOI: 10.21008/j.0239-9415.2018.077.10

System opiniowania służbowego, będący zbiorem przemyślanych i logicznie dobranych elementów, stanowi kluczowy podsystem systemu zarządzania zasobami ludzkimi. Systemy opiniowania wraz ze zmianami w samej organizacji i jej otoczeniu ulegają modyfikacjom, w tym podlegają procesom doskonalenia ukierunkowanym na ułatwienie realizacji procesu, zwiększenie jego efektywności i przydatności w odniesieniu do podejmowanych działań personalnych. Mając na uwadze funkcje systemu opiniowania, celem niniejszego artykułu jest wskazanie zmian, jakie zaszły w systemie opiniowania służbowego funkcjonariuszy Policji na przestrzeni ostatnich szesnastu lat, w tym dokonanie krytycznej analizy zarówno aktualnego kształtu systemu, jak i wcześniejszych jego odsłon. Artykuł zawiera także propozycje dalszych zmian w systemie, których wdrożenie pozwoliłoby na uzupełnienie aktualnego systemu o aspekty do tej pory nieuregulowane, jak również doprowadziłoby do zwiększenia obiektywizmu wystawianych opinii służbowych i jednolitości w ich sporządzaniu.

**Słowa kluczowe:** opiniowanie, kryteria, system oceniania, doskonalenie systemu opiniowania

### 1. WPROWADZENIE

Szczególnym systemem funkcjonującym jako podsystem zarządzania zasobami ludzkimi, jest system oceniania pracowników – w służbach mundurowych takich jak polska Policja – nazywany systemem opiniowania służbowego. System opiniowania służbowego funkcjonariuszy Policji, jak każdy system, ma wewnętrzną

---

\* Instytut Zarządzania, Akademia Sztuki Wojennej.

strukturę i składa się z uporządkowanych części o określonych wzajemnych relacjach (Kieżun, 1998, s. 13). Mając na uwadze fakt, że w interesie każdej organizacji, w tym organizacji publicznej jaką jest Policja, system opiniowania powinien być tak ukształtowany i doskonalony, aby wyeliminować operacje i działania niedodające wartości (Nowosielski, 2014, s. 303), a tym samym mogące wpływać na niesprawiedliwość wystawianych opinii, w tym ich subiektywizm.

System opiniowania służbowego funkcjonariuszy Policji na przestrzeni ostatnich szesnastu lat był zmieniany i kilkakrotnie modyfikowany, przy czym należy podkreślić, że pożądane i celowe są zmiany w systemach zachodzące w sposób ciągły, jako odpowiedzi na zmiany w otoczeniu organizacji.

Mając na uwadze istotność systemu opiniowania służbowego funkcjonariuszy Policji, zarówno z punktu widzenia realizowanych zadań, jak i potrzeb indywidualnych funkcjonariuszy, w artykule podjęto próbę przeprowadzenia analizy zmian i modyfikacji wprowadzonych w systemie na przestrzeni ostatnich szesnastu lat, co stało się przyczynkiem do zaproponowania dalszych kierunków doskonalenia systemu opiniowania.

## **2. PODSTAWY PRAWNE OPINIOWANIA SŁUŻBOWEGO FUNKCJONARIUSZY POLICJI**

Zgodnie z ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tj. Dz. U. 2017, poz. 2067 z późn. zm.) Policja jako umundurowana i uzbrojona formacja służąca społeczeństwu przeznaczona jest do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego (Ustawa, 1990, art. 1). Sprawne wykonywanie obowiązków służbowych, w tym wywiązywanie się z powierzonych zadań, wymaga od funkcjonariuszy szeregu kompetencji zawodowych, które podlegają stałej ocenie. Jak w każdej organizacji, tak również w Policji istnieje system opiniowania służbowego, który jest tylko jednym z elementów systemu zarządzania zasobami ludzkimi Policji. Powiązanie systemu opiniowania służbowego z pozostałymi systemami powinno zapewnić racjonalne wykorzystanie zasobów kadrowych, w tym dopasowanie funkcjonariuszy do stanowisk pracy i wykonywanych obowiązków.

Opiniowanie służbowe policjantów wynika z przepisów zawartych w art. 35 ustawy o Policji, zgodnie z którymi: „Policjant podlega okresowemu opiniowaniu służbowemu” (Ustawa, 1990, art. 35). Szczegółowe warunki przeprowadzania opiniowania służbowego aktualnie wynikają z rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, które na przestrzeni lat było kilkakrotnie zmieniane (tabela 1).

Tabela 1. Zmiany w zarządzeniu regulującym opiniowanie funkcjonariuszy Policji

Rok	Akt prawny
2002	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie opiniowania służbowego funkcjonariuszy Policji oraz wzoru formularza opinii służbowej (Dz. U. 2002 nr 98 poz. 890)
2004	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 stycznia 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie opiniowania służbowego funkcjonariuszy Policji oraz wzoru formularza opinii służbowej (Dz. U. 2004 nr 20 poz. 187)
2010	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów (Dz. U. 2010 nr 170 poz. 1145)
2012	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 lutego 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie opiniowania służbowego policjantów (Dz. U. 2012 poz. 238)
2013	Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 12 kwietnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie opiniowania służbowego policjantów (Dz. U. z 2013 r. poz. 883)
2014	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 września 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie opiniowania służbowego policjantów (Dz. U. 2014 poz. 1231)
2018	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 stycznia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie opiniowania służbowego policjantów (Dz. U. 2018 poz. 215)

Aktualny kształt systemu opiniowania służbowego funkcjonariuszy policji wynika z zapisów zawartych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów (Rozporządzenie, 2010), które zostało zmienione już trzykrotnie: w 2012 (w 2013 wprowadzono tekst jednolity), w 2014 i 2018 roku.

### 3. ZMIANY W SYSTEMIE OPINIOWANIA SŁUŻBOWEGO FUNKCJONARIUSZY POLICJI

Warunkiem skuteczności każdego systemu oceniania – opiniowania pracowników, jest dopasowanie kształtu systemu oceniania do potrzeb organizacji. Konstruując system oceniania, należy uwzględnić przede wszystkim takie aspekty jak: rodzaj działalności, wielkość organizacji, cele organizacji, sposoby zarządzania i style kierowania, poziomy kierowania, wymagane kompetencje, autorytet oceniających oraz wiek pracowników (Oleksyn, 1993, s. 58). Wszystkie te obszary we właściwy sposób przeanalizowane pozwalają na zbudowanie systemu adekwatnego do potrzeb organizacji. Systemy oceniania nie są jednak systemami stałymi. Wraz ze zmianami we wskazanych obszarach, zmiany następują również w systemie

oceniań. Pomimo że autorzy podejmujący problematykę systemów oceniania najczęściej wskazują powyższe aspekty mające kluczowe znaczenie dla kształtu systemu oceniania, warto nadmienić, że na system oceniania wpływają również: kultura kraju, aspekty prawne, zobowiązania związkowe, zmiany na rynku pracy oraz zmiany ekonomiczne, popyt i podaż na rynku pracy, a przede wszystkim tradycje, przyzwyczajenia, a często również trendy w zarządzaniu (nie zawsze w pełni zrozumiałe dla organizacji, a przez to w wielu przypadkach implementowane na siłę, a tym samym burzące aktualne rozwiązania).

Polska Policja będąca organizacją zhierarchizowaną, już przez sam fakt rodzaju realizowanej działalności, powinna mieć system umożliwiający dokładną ocenę jakości i skuteczności pracy wykonywanej przez funkcjonariuszy, przy jednoczesnym poszanowaniu ich godności osobistej oraz zachowaniu sprawiedliwości i równości. Ukształtowany wiele lat temu system, stale doskonalony, ma również na celu kreowanie sprzyjających warunków pracy, nie tylko pod względem technicznym, ale przede wszystkim społecznym. System ten powinien bowiem podwyższać jakość życia zawodowego funkcjonariuszy, dbając jednocześnie o rozwój zawodowy, atmosferę wykonywanej pracy oraz motywację do pracy.

Każdy poprawnie skonstruowany system oceniania/opiniowania powinien składać się z szeregu powiązanych ze sobą elementów, które w pełni pozwalają na dokonanie oceny wykonywanej pracy/pełnionej służby. Powyższe elementy składowe, w odniesieniu do opiniowania służbowego funkcjonariuszy Policji, zostały określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i obejmują:

- cele opiniowania,
- termin opiniowania wraz z przyczynami przesunięć tego terminu oraz szczególnymi przypadkami opiniowania,
- kryteria opiniowania,
- podmioty zobowiązane do wydawania opinii służbowej i sposób jej wydania,
- sposób zapoznania funkcjonariusza z opinią służbową,
- podmioty, do których należy kierować odwołanie, sposób jego wniesienia i rozpatrzenia.

W grupie celów, jakie przyświecają opiniowaniu służbowemu policjantów, odnaleźć można zarówno cele motywacyjne, ewaluacyjne, rozwojowe, jak i organizacyjne. Zgodnie z zapisem zawartym w wydanym rozporządzeniu, celem opiniowania służbowego policjantów jest m.in.: ustalenie przydatności funkcjonariuszy policji na zajmowanym stanowisku służbowym oraz przydatności do służby, zmotywowanie funkcjonariuszy do sprawnego wykonywania zadań i czynności służbowych, wyłonienie kandydatów do mianowania lub powołania na wyższe stanowisko służbowe, na wyższy stopień policyjny oraz wyznaczenie kierunków rozwoju zawodowego i potrzeb szkoleniowych opiniowanych (Rozporządzenie, 2010, § 2)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Tekst jednolity wprowadzony w 2013 r., Dz. U. z 2013 r. poz. 883.

Dokonując analizy zmian w obszarze celów opiniowania służbowego można zauważyć, iż w rozporządzeniu z 2002 roku na pierwszym miejscu celem opiniowania było zmotywowanie funkcjonariuszy do sprawnego wykonywania zadań i czynności na zajmowanym stanowisku służbowym, a dopiero na kolejnych ustalenie przydatności, wyłonienie najlepszych kandydatów i określenie indywidualnego programu rozwoju (Rozporządzenie, 2002, § 3). Wskazana zmiana nastąpiła w 2010 roku. Aktualnie cele organizacyjne stały się priorytetem procesu opiniowania, co nie umniejsza faktu, iż pozostałe cele mają również istotne znaczenie w kształtowaniu właściwych warunków pracy i rozwoju zawodowego.

Kolejnym elementem systemu opiniowania służbowego jest częstotliwość opiniowania. Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia z 2010 roku (tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 883) opiniowanie w Policji ma charakter okresowy i następuje:

- „1) nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy w służbie kandydackiej, przygotowawczej i kontraktowej;
- 2) nie później niż na 30 dni przed mianowaniem policjanta na stałe, jeżeli od ostatniego opiniowania minęły co najmniej 3 miesiące;
- 3) nie rzadziej niż:
  - a) raz na 24 miesiące w służbie stałej do osiągnięcia przez policjanta 10 lat służby,
  - b) raz na 36 miesięcy w służbie stałej po osiągnięciu przez policjanta 10 lat służby”.

Zmiany w zakresie terminów opiniowania nastąpiły w 2010 r., gdyż zgodnie z zapisami rozporządzenia z 2002 r., ocenianie miało miejsce: „30 dni przed upływem każdego roku służby przygotowawczej oraz przed mianowaniem na stałe; 30 dni przed upływem każdego trzech lat służby stałej do osiągnięcia 15 lat służby, a później 30 dni przed upływem każdego 5 lat służby oraz 60 dni przed upływem okresu próbnego w służbie kontraktowej, a później 30 dni przed upływem każdego roku tej służby” (Rozporządzenie, 2002, § 4 ust. 1.). Zapisy rozporządzenia z 2010 r. wprowadziły przede wszystkim uszczegółowienie w zakresie częstotliwości oceniania funkcjonariuszy z mniejszym niż 10-letni staż służby i po osiągnięciu takiego stażu.

Nie zawsze jednak proces opiniowania realizowany jest zgodnie ze wskazanymi terminami. Ministerstwo, uwzględniając specyfikę służby, przewidziało możliwość odstępstw od uregulowań zawartych w §3 ust. 1, które dotyczą: przeniesienia policjanta do innej jednostki organizacyjnej Policji, mianowania policjanta na stanowisko służbowe w innej komórce organizacyjnej, delegowania policjanta do czasowego pełnienia służby albo powierzenia policjantowi obowiązków służbowych na innym stanowisku (Rozporządzenie, 2010, § 3 ust. 3). Uwzględniając również inne sytuacje życiowe i zawodowe w rozporządzeniu wskazano, iż proces opiniowania może zostać przesunięty o okres: „zawieszenia w czynnościach służbowych; odbywania szkolenia zawodowego; urlopu macierzyńskiego; urlopu wychowawczego; urlopu bezpłatnego; choroby; oddelegowania do pełnienia zadań służbowych poza Policją w kraju lub za granicą (wprowadzono w 2004 r.); delegowania do

pełnienia służby poza granicami państwa w kontyngencie policyjnym (wprowadzono w 2004 r.) oraz zwolnienia z obowiązku wykonywania zadań służbowych, udzielonego na zasadach określonych w przepisach o związkach zawodowych (wprowadzono w 2010 r.)”.

Wskazując jednoznacznie w rozporządzeniu, jakie sytuacje mają wpływ na przesunięcie terminu opiniowania, jednocześnie zadbano o ujednoczenie sposobu traktowania funkcjonariuszy, co związane jest z potrzebą równego traktowania, niezależnie od miejsca pełnienia służby i zakresu realizowanych obowiązków.

Kolejnym ważnym aspektem systemu opiniowania jest podmiot dokonujący oceny. W rozporządzeniu dokładnie wskazano, że oceny dokonują: Komendant Główny Policji, Komendant Centralnego Biura Śledczego Policji, komendant wojewódzki (Komendant Stołeczny) Policji, komendant powiatowy (miejski) i rejonowy Policji, Komendant-Rektor Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie oraz komendant szkoły policyjnej, dyrektor instytutu badawczego, właściwy przełożony w miejscu delegowania policjanta lub pełnienia przez policjanta obowiązków służbowych, za okres, o którym mowa w § 3 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia. W przypadku każdego z podmiotów dokonujących oceny określono, kto jest przez nich oceniany. Na przykład Komendant Główny Policji opiniuje:

- Komendanta Centralnego Biura Śledczego Policji,
- komendanta wojewódzkiego (Komendanta Stołecznego) Policji,
- Komendanta-Rektora Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, komendanta szkoły policyjnej,
- dyrektora instytutu badawczego,
- kierownika komórki organizacyjnej bezpośrednio mu podległej,
- policjanta na stanowisku bezpośrednio mu podległym lub pozostającego w jego dyspozycji (Rozporządzenie, 2010, § 5).

Jednoznaczne ustalenie podmiotu dokonującego oceny jest aspektem bardzo istotnym w sprawnym funkcjonowaniu systemów oceniania, gdyż odgórne wskazanie podmiotów uniemożliwia przekazanie tego obowiązku innym przełożonym, tym samym ogranicza możliwe patologie w tym zakresie.

Przełożony wydający opinię o funkcjonariuszu, zgodnie z przepisami rozporządzenia, może sporządzić ją samodzielnie bądź przy pomocy upoważnionych przełożonych opiniowanego. Przed sporządzeniem opinii bardzo ważnym aspektem całego procesu jest rozmowa, jaką z opiniowanym przeprowadza uprawniony przełożony. W trakcie rozmowy oceniającej analizie podlegają główne obowiązki wykonywane przez opiniowanego w okresie podlegającym ocenie oraz sposób ich realizacji, jak również oceniane jest spełnienie kryteriów oceniania ustalonych w §4 ust. 1 rozporządzenia, do których zalicza się:

- 1) realizację zadań i czynności – w tym zakresie analizowana jest jakość, samodzielność i inicjatywa, terminowość podejmowanych działań oraz umiejętność planowania i organizowania pracy;

- 2) kompetencje ogólne, w ramach których ocenia podlega rozwój własny i podnoszenie kwalifikacji, umiejętność współpracy, kultura osobista oraz dyspozycyjność;
- 3) kompetencje kierownicze obejmujące takie aspekty jak dbałość o relacje międzyludzkie, umiejętność radzenia sobie w sytuacjach kryzysowych oraz kreatywność – kompetencje kierownicze podlegają ocenie jedynie w procesie opiniowania policjanta pełniącego służbę na stanowisku kierowniczym.

W trakcie przeprowadzanej z opiniowanym rozmowy, analizowane są również trudności, jakie napotkał funkcjonariusz w trakcie realizacji zadań oraz określone są kierunki dalszego rozwoju zawodowego i potrzeby szkoleniowe.

Wskazane powyżej aspekty, przez pryzmat których dokonywana jest ocena, nie zawsze jednak funkcjonowały w takim kształceniu. Aktualnie stosowane kryteria zostały wprowadzone rozporządzeniem z 2010 r. Przedtem jednak funkcjonowało rozporządzenie z 2002 r., zgodnie z którym dokonywano oceny zarówno przygotowania zawodowego (w tym wykształcenia, kwalifikacji zawodowych, stażu służby, poświadczenia bezpieczeństwa, innych uprawnień, znajomości języków obcych i innych), jak i wywiązywania się z obowiązków oraz realizacji zadań i czynności. W tym aspekcie rozważano 15 kryteriów, z tego cztery kryteria dotyczyły jedynie funkcjonariuszy na stanowiskach kierowniczych. Porównanie kryteriów wynikających z rozporządzenia z 2002 i 2010 r. zamieszczono w tabeli 2.

Tabela 2. Porównanie kryteriów wprowadzonych rozporządzeniem z 2002 r. i 2010 r.

Kryteria zawarte w rozporządzeniu z 2002 r.**	Kryteria zawarte w rozporządzeniu z 2010 r.
Znajomość obowiązujących przepisów i procedur oraz umiejętność ich stosowania	Jakość
Rozwój własny i podnoszenie kwalifikacji	Rozwój własny i podnoszenie kwalifikacji
Planowanie i organizowanie pracy	Planowanie i organizowanie pracy
Praca w zespole	Umiejętność współpracy
Komunikacja	Kultura osobista
Zdolność analityczna	Terminowość
Samodzielność	Samodzielność i inicjatywa
Kreatywność	Kreatywność*
Dyspozycyjność	Dyspozycyjność
Radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych	Radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych*
Realizacja zadań i czynności	Dbłość o relacje międzyludzkie*
Zdolność zarządzania*	–
Zdolność negocjowania*	–
Myślenie strategiczne*	–
Zarządzanie zmianą*	–

\* Dotyczy policjanta na stanowisku kierowniczym.

\*\* Pominięto kryteria związane z przygotowaniem zawodowym.

Konkludując, poprzez wprowadzenie rozporządzenia w 2010 r. nastąpiła zmiana w zakresie nazwy kryteriów, wyodrębniono bowiem kryteria w zakresie realizacji zadań i czynności (4 kryteria), kompetencje ogólne (4 kompetencje) oraz kompetencje kierownicze (3 kompetencje). Ogólnie doszło do zmniejszenia liczby kryteriów z 15 na 11. W tej grupie umieszczono również 3 kryteria kierownicze, które wyodrębniono z grona kryteriów wcześniej stosowanych wobec wszystkich funkcjonariuszy (wcześniej stosowane 4 kryteria kierownicze nie są aktualnie stosowane). Dodatkowo z formularza usunięto ocenę przygotowania zawodowego.

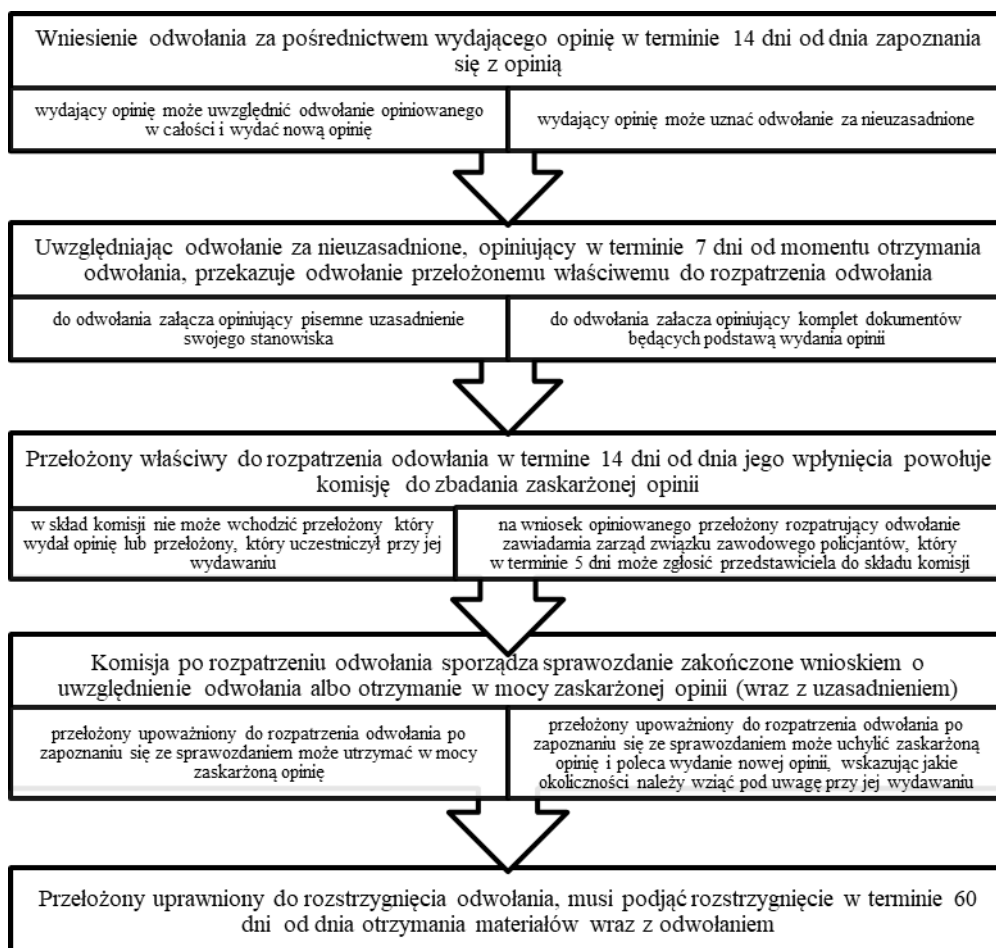
Kontynuując proces opiniowania, opiniujący po przeprowadzeniu rozmowy w terminie nie dłuższym niż 14 dni sporządza opinię, z którą ma obowiązek również w nieprzekraczalnym terminie 14 dni zapoznać opiniowanego funkcjonariusza. Opinia sporządzana jest w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach z których jeden przekazywany jest do akt personalnych opiniowanego funkcjonariusza, a drugi otrzymuje funkcjonariusz po złożeniu własnoręcznego podpisu potwierdzającego otrzymanie dokumentu. Jeżeli policjant odmawia złożenia podpisu na opinii, przełożony jest zobligowany do odnotowania tej sytuacji.

Zgodnie z obowiązującymi zasadami funkcjonariusz, który nie zgadza się z wystawioną przez przełożonego opinią, może za jego pośrednictwem złożyć odwołanie od opinii. Takie odwołanie należy wnieść w terminie 14 dni od zapoznania się z opinią. W rozporządzeniu w § 7. ust. 2 dokładnie sprecyzowano, kto dokonuje rozpatrzenia wniesionego odwołania. Przebieg procesu odwołania się od opinii zobrazowano na rysunku 1.

Celem ujednoczenia dokumentacji sporządzanej w trakcie wystawiania opinii, wprowadzono jednolity formularz opinii służbowej. Stanowi on załącznik nr 2 do rozporządzenia. W formularzu oprócz ogólnych aspektów takich jak: data wystawienia opinii, okres, za który sporządzana jest opinia, dane opiniowanego, informacja o dacie przeprowadzenia rozmowy wraz z miejscem na podpis opiniującego i opiniowanego potwierdzający odbytą rozmowę, umieszczono również miejsce na ocenę opiniowanego, zamieszczenie propozycji dalszego rozwoju zawodowego i potrzeb szkoleniowych, miejsce na wskazanie wniosków końcowych oraz potwierdzenie zapoznania się z opinią wraz z potwierdzeniem zapoznania opiniowanego z możliwością odwołania się od wystawionej opinii służbowej.

Pomijając aspekty, które na stałe znajdują miejsce w formularzach opinii służbowych, takie jak daty sporządzenia opinii, dane opiniowanego i informacje końcowe obejmujące zapoznanie z opinią i poinformowanie o możliwości wniesienia odwołania, należy zwrócić uwagę na część C formularza – ocenę opiniowanego. Ten fragment zawiera tabelę, w której oprócz kryteriów już wcześniej wskazanych, umieszczono również skalę sześciopunktową parzystą, na podstawie której samooceeny dokonuje opiniowany i oceny dokonuje opiniujący. Wskazane kryteria dotyczące realizacji zadań i czynności, kompetencji ogólnych i kompetencji kierowniczych, zostały dokładnie opisane w załączniku nr 1 do rozporządzenia wraz z podaniem nie tylko definicji danego kryterium, ale również opisem poszczególnych wskaźników kompetencji na skali.





Rys. 1. Przebieg odwołania od wystawionej opinii służbowej

Warta uwagi jest również część F formularza, w której odpowiedni opiniujący wstawiając znak „X”, wskazuje na wnioski końcowe z przeprowadzonej oceny. Opiniujący ma do wyboru sześć wariantów, od wskazania opinii pozytywnej, przez wskazanie na nieprzydatność funkcjonariusza na zajmowanym stanowisku i możliwość przeniesienia na niższe stanowisko służbowe, wskazanie nieprzydatności do służby oraz wskazanie na niewywiązywanie się z obowiązków służbowych – po raz pierwszy, drugi i trzeci w kolejnym okresie opiniowania.

Konkludując, formularz opinii służbowej aktualnie stosowany wprowadzono do użytku rozporządzeniem z 2010 r. Wcześniej w praktyce stosowano formularz, którego kształt określono w rozporządzeniu z 2002 r. Należy dodać, że zgodnie z rozporządzeniem z 2002 r. istniał formularz opinii służbowej oraz załącznik do

opinii służbowej – formularz okresowej oceny. Natomiast wraz ze zmianą rozporządzenia w 2004 r. wprowadzono również załącznik nr 2 do opinii służbowej – formularz okresowej oceny policjanta odbywającego szkolenie zawodowe.

Pierwotnie formularz opinii służbowej zawierał cztery strony i składał się z następujących elementów: daty sporządzenia opinii, rodzaju pełnionej służby, okresu służby, za który wystawiano opinię, części A – danych opiniowanego, części B – opisu stanowiska służbowego, części C – oceny opiniowanego w tym: oceny przygotowania zawodowego i oceny wywiązywania się z obowiązków oraz realizacji zadań i czynności, oceny opisowej opiniowanego w zakresie przygotowania zawodowego i oceny wywiązywania się z obowiązków oraz realizacji zadań i czynności, a także predyspozycji do zajmowania stanowiska służbowego, części D – propozycji dotyczących rozwoju zawodowego opiniowanego oraz części E – wniosków końcowych dotyczących opiniowanego.

Aktualnie w formularzu nie znajduje się część poświęcona na opis stanowiska służbowego, dodano rubrykę dotyczącą potwierdzenia przeprowadzenia rozmowy, usunięto ocenę przygotowania zawodowego, zmniejszono liczbę kryteriów, usunięto część opisową opinii, a we wnioskach końcowych wprowadzono „ocenę pozytywną”, która zastąpiła dwa wnioski: przydatny na zajmowanym stanowisku służbowym – dobrze realizuje zadania i obowiązki służbowe oraz przydatny na zajmowanym stanowisku służbowym – dobrze realizuje zadania i obowiązki służbowe; ze względu na przygotowania zawodowe oraz predyspozycje byłby przydatny na stanowisku (nazwa proponowanego stanowiska służbowego).

#### **4. WADY, ZALETY I REKOMENDACJE ZMIAN W SYSTEMIE OPINIOWANIA FUNKCJONARIUSZY POLICJI**

Przygotowując rozporządzenie w sprawie opiniowania służbowego funkcjonariuszy policji Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji umieściło w rozporządzeniu szereg zapisów, których celem było uporządkowanie kwestii opiniowania funkcjonariuszy, w tym wprowadzenie ujednolicenia na skalę krajową w zakresie m.in. czasu dokonywania opiniowania, formularza opiniowania, kryteriów opiniowania, podmiotów zobowiązanych do opiniowania, skutków opiniowania itp. Jednakże budowanie systemów opiniowania – oceniania pracowników nie jest działaniem łatwym, gdyż w przypadku formacji tak licznej jak polska Policja i tak rozbudowanej, przygotowany system powinien być czytelny, jednoznaczny i pozbawiony błędów. Dokonana w niniejszym podrozdziale krytyczna analiza systemu opiniowania funkcjonariuszy została przeprowadzona na podstawie analizy literatury przedmiotu i własne doświadczenie autorki.

Analizie zostaną poddane subiektywnie wybrane aspekty systemu, takie jak:

- kryteria opiniowania,

- kształt formularza opiniowania,
- sposób wnoszenia odwołania od opinii.

Pierwszym aspektem, na jaki pragnie zwrócić uwagę autorka, są kryteria opiniowania służbowego. Ustalenie kryteriów opiniowania służbowego jest jednym z trudniejszych aspektów konstruowania całego systemu, gdyż zły dobór kryteriów niweczy całą pracę włożoną w przygotowanie systemu. Kryteria opiniowania, zgodnie z literaturą, to nic innego jak „czynnik służący za podstawę oceny, wyboru lub kwalifikacji” (Słownik języka polskiego PWN). Zatem kryterium powinno być odpowiedzią na pytanie: co oceniamy? Wyróżnić można cztery podstawowe grupy kryteriów, takie jak: kryteria kwalifikacyjne, efektywnościowe, behawioralne i osobowościowe (Ludwiczynski, 2006, s. 284-288; Sidor-Rządkowska, 2013, s. 110-117). Dokonując analizy kryteriów stosowanych w procesie opiniowania funkcjonariuszy policji, dostrzec można brak kryteriów kwalifikacyjnych. Pozostałe kryteria mają charakter:

- kryteriów osobowościowych – np. samodzielność, kreatywność,
- kryteriów efektywnościowych – np. jakość,
- kryteriów behawioralnych – np. inicjatywa, terminowość, planowanie i organizowanie pracy, rozwój własny i podnoszenie kwalifikacji, umiejętność współpracy, kultura osobista, dyspozycyjność, dbałość o relacje międzyludzkie, radzenie sobie w sytuacji kryzysowej.

Analizując wskazane kryteria, można uznać prym kryteriów behawioralnych nad pozostałymi kryteriami, aczkolwiek wszystkie wskazane kryteria wpływają na jakość i skuteczność wykonywanej pracy. Zasadnym byłoby jednak rozważenie możliwości wprowadzenia dodatkowych kryteriów, takich jak np. zdolności przywódcze, odporność na stres, czy też zrównoważenie emocjonalne i motywacja do pracy, jak również kryteriów bezpośrednio związanych ze służbą jak: znajomość przepisów prawa regulujących pełnienie służby (to kryterium obowiązywało do 2010 r.), umiejętność posługiwania się narzędziami pracy itp. Zauważyć bowiem można, że w przypadku funkcjonariuszy policji wszyscy funkcjonariusze bez względu na miejsce pełnienia służby oceniani są według tych samych kryteriów, przy czym praca funkcjonariusza ruchu drogowego, funkcjonariusza służby kryminalnej czy też funkcjonariusza Centralnego Biura Śledczego Policji znacznie się różni. Wprowadzenie dodatkowych kryteriów, ujednoliconych poprzez zapisy w rozporządzeniu, jednocześnie pozwoliłoby na ocenę dodatkowych aspektów służby.

Niewątpliwą dużą zaletą systemu opiniowania jest dołączenie do rozporządzenia załącznika nr 1, w którym nie tylko wskazano definicję kryteriów (podając jednocześnie wskaźniki), ale również opinano je na skali. Sama bowiem nazwa kryteriów niewiele mówi o ich zawartości. Nie ustrzeżono się jednakże kilku błędów, do których zaliczyć można:

- łączenie kryteriów (np. kryterium samodzielności i inicjatywy) co przekłada się na możliwe trudności w ocenie tych kompetencji,
- omijanie opisu poszczególnych wskaźników na każdym poziomie skali (np. w odniesieniu do kompetencji jaką jest umiejętność współpracy),

- używanie w opisach słów typu „na ogół” i „często”, które nie są jednoznaczne,
- używanie spójnika rozłącznego „lub”, tak jak w przypadku zapisu: „Zawsze dotrzymuje terminów realizacji lub je wyprzedza”<sup>2</sup>, co powoduje trudność w ocenie poziomu 5 i 6 tej kompetencji,
- stosowanie kryteriów dosyć trudnych do pomiaru, takich jak kultura osobista – kryterium powiązanego z jakością obsługi interesantów (opinie negatywne interesantów częściej trafiają do przełożonych niż opinie pozytywne, co utrudnia w pełni obiektywną ocenę),
- stosowanie kryterium dyspozycyjności, którego najwyższy poziom na skali: „W pełni dyspozycyjny w czasie i poza czasem służby, często realizuje zadania służbowe w czasie wolnym od służby” – zdaniem autorki znacznie wykracza poza racjonalne granice, bowiem uwzględniając trudności pełnienia służby, pracę zmianową, stres i ponoszoną odpowiedzialność, wskazywanie że dobry funkcjonariusz jest stale dyspozycyjny i realizuje zadania poza godzinami służby, może prowadzić do patologii i negatywnie wpływać na stan psychiczny i fizyczny funkcjonariuszy.

Kolejnym aspektem systemu opiniowania służbowego, który należy przeanalizować, jest sam kształt formularza opiniowania. Zgodnie z literaturą przedmiotu, każdy formularz opiniowania powinien zawierać cztery części, takie jak: metryczka, ocena pracownika, zalecenia rozwojowe i rekomendacje oraz podsumowanie oceny (Jędrzejczyk, 2016, s. 70). Wskazane elementy są również widoczne w formularzu będącym załącznikiem nr 2 do rozporządzenia. Część formularza zwana metryczką zawiera podstawowe informacje o opiniowanym, nie zawiera jednak miejsca na wpisanie danych opiniującego. Zasadnym byłoby również wprowadzenie w formularzu miejsca na datę przekazania informacji funkcjonariuszowi o terminie przeprowadzenia rozmowy oceniającej. Wcześniejsze uprzedzenie pracownika o takiej rozmowie jest zasadne z psychologicznego punktu widzenia, bowiem pracownik może do takiej rozmowy się właściwie przygotować, szczególnie w aspekcie konieczności dokonania późniejszej samooceny. Druga część formularza opiniowania zawiera ocenę opiniowanego. W przypadku kryteriów zastosowano sześciopunktową skalę (wcześniej stosowano skalę względną trzystopniową), co jak podkreślają specjaliści jest działaniem jak najbardziej zasadnym, gdyż optymalna liczba poziomów na skali powinna wynosić od 4 do 6 poziomów. Przy zastosowaniu sześciu poziomów skala jest skalą parzystą, przez co trudno ustrzec się przed błędem rozproszenia, czyli podziału skali na dwie części – zgodną z wymogami i poniżej wymagań. Nie można jednak wskazać, że skala parzysta jest gorsza od nieparzystej, wszystko bowiem zależy od właściwego jej stosowania w praktyce. Uwzględniając jednak charakter kryteriów opiniowania, można również rozważyć zasad-

---

<sup>2</sup> Spójnik rozłączny zgodnie z definicją zawartą w Słowniku Języka Polskiego PWN to «spójnik łączący dwa zdania lub ich części, których treści wykluczają się wzajemnie, np. *lub, albo*» (<https://sjp.pwn.pl/sjp/spojnik-rozlaczny;2523282.html> z 28.01.2018).

ność wprowadzenia skali ważonej, za pomocą której można byłoby dokonać wartościowania rozpatrywanych kryteriów.

W przypadku zastosowanych kryteriów i skali parzystej, brakuje w rozporządzeniu dokładnego określenia w jaki sposób należy interpretować wskazane w trakcie samooceny i oceny przełożonego poziomy opanowania poszczególnych kompetencji. Zamieszczenie takiej informacji byłoby szczególnie zasadne, gdyż efektem opiniowania jest wskazanie przydatności lub nieprzydatności na zajmowanym stanowisku. Pojawia się bowiem pytanie: jaki poziom spełnienia wskazanych kryteriów skutkuje wydaniem wniosku końcowego o nieprzydatności do służby? Celem ujednoczenia i wprowadzenia czytelności takiego postępowania, w rozporządzeniu powinna znaleźć się informacja na ten temat.

Zgodnie z rozporządzeniem, wystawiając opinię służbową, przełożony nie dokonuje uzasadnienia pisemnego tej opinii. Dzieje się tak tylko wtedy, gdy wydający opinię uzna odwołanie od opinii za nieuzasadnione, wówczas wraz z odwołaniem przekazuje również uzasadnienie swojego stanowiska. Zdaniem autorki warto wprowadzić pisemne uzasadnienie oceny (tzw. ocenę opisową), szczególnie w przypadku wystawienia negatywnej oceny. Takie uzasadnienie zmusiłoby bowiem opiniującego do głębszego zastanowienia się nad swoją opinią i podstawami do jej sporządzenia, a jednocześnie byłoby dla opiniowanego bardziej czytelną informacją zwrotną wskazującą przyczynę negatywnej opinii. Warto byłoby również wprowadzić miejsce na dodatkową adnotację o szczególnych osiągnięciach funkcjonariusza, takich jak np. zajęcie pierwszego miejsca w konkursie na najlepszego policjanta ruchu drogowego itp. Mając na uwadze aspekty pozytywne, właściwym byłoby również odnotowanie błędów popełnionych przez funkcjonariusza w trakcie okresu podlegającego ocenie. Zastosowanie tak zwanej metody wydarzeń krytycznych jest szczególnie zasadne, bowiem uwzględniając czas dokonywania procesu opiniowania służbowego, nie zawsze wszystkie dokonania zarówno pozytywne, jak i negatywne przekładają się na końcowy kształt opinii.

Zwracając z kolei uwagę na kolejną część formularza opiniowania, zasadnym było pozostawienie miejsca na wpisanie rekomendacji rozwojowych i potrzeb szkoleniowych, przy czym w przypadku zarówno rekomendacji, jak i potrzeb szkoleniowych, wystawiający opinię służbową powinien być zobligowany do dokonania adnotacji o czasie realizacji przedsięwzięć szkoleniowych, optymalnym z punktu widzenia rozwoju zawodowego funkcjonariusza.

Kolejnym aspektem, który nie znalazł uregulowania w rozporządzeniu, jest sytuacja, w której wydający opinię nie ma fizycznej możliwości na zapoznanie opiniowanego z opinią w terminie 14 dni od czasu rozmowy. Przyczyn takiej sytuacji może być wiele, aczkolwiek należałoby wprowadzić uregulowanie w tej kwestii, które obejmowałoby chociaż podstawowe przyczyny niemożliwości zapoznania funkcjonariusza z wystawioną opinią. Zasadnym byłoby również dodanie w formularzu rubryki, w której taka sytuacja byłaby odnotowana i uzasadniona.

Odnosząc się z kolei do kształtu formularza opiniowania, przez pryzmat różnorodności stanowisk w tym występowania stanowisk kierowniczych w policji, god-

ne rozważenia byłoby wprowadzenie częściowo oceny 360°, szczególnie w przypadku stanowisk kierowniczych. Podmiotami, które powinny mieć wpływ na kształt wystawianej opinii mogłoby być wówczas: przełożony właściwy do wydania opinii, sam opiniowany poprzez dokonanie samooceny i podlegli funkcjonariusze. Rozszerzenie procesu opiniowania przez dołączenie opinii podległych policjantów pozwoliłoby na pełniejsze dokonanie oceny funkcjonariuszy na stanowiskach kierowniczych, jednakże wymagałoby dodatkowego nakładu pracy i ponownego przemyślenia kryteriów stosowanych w procesie opiniowania.

Bardzo ważnym prawem przysługującym każdemu pracownikowi, jest możliwość odwołania się od wystawionej oceny – opinii. Takie prawo przysługuje również funkcjonariuszom policji. Celem zmniejszenia liczebności dokumentacji sporządzanej wraz z procedurą odwołania się od opinii służbowej, można byłoby rozszerzyć formularz opiniowania, poprzez dołączenie informacji o tym, czy wniesione zostało odwołanie od opinii służbowej, w jakim terminie i z jakim skutkiem.

Warto zaznaczyć, iż w rozporządzeniu nie wskazano jednoznacznie jaką formą ma przyjąć takie odwołanie i co powinno zawierać. Uwzględniając jednak dalsze zapisy rozporządzenia, w których czytamy, że wystawiający opinię przekazuje odwołanie wraz z opinią i jej uzasadnieniem, można uznać, iż odwołanie musi mieć postać pisemną. Celem ukrócenia możliwych zachowań patologicznych nie powinna mieć miejsce sytuacja, w której odwołane składane jest za pośrednictwem wydającego opinię. Kolejną luką w rozporządzeniu jest brak informacji o liczebności komisji powoływanej celem zbadania zaskarżonej opinii. Powyższe aspekty powinny zostać dokładnie sprecyzowane w rozporządzeniu.

## 5. PODSUMOWANIE

Na przełomie ostatnich szesnastu lat system opiniowania służbowego funkcjonariuszy Policji przeszedł gruntowną przemianę. Wprowadzane w kolejnych latach zmiany w rozporządzeniu były jednocześnie odpowiedzią na pojawiające się trendy w ZZL (np. wprowadzenie załącznika nr 1 – kryteriów oraz opisowej skali ocen), jak również wynikiem własnych doświadczeń oraz chęci usprawnienia podejmowanych działań i zwiększenia ich efektywności. W aktualnym kształcie systemu opiniowania służbowego można doszukać się zarówno zalet, jak i wad, bowiem konstruowanie systemu nie jest zadaniem łatwym, gdyż dotyczy jednego z najtrudniejszych procesów, jakim jest proces oceniania pracownika. Z procesem tym wiążą się ogromne emocje jak i oczekiwania, dlatego też przez wskazanie wad i zalet systemu, autorka niniejszego artykułu dążyła do zaproponowania zmian w systemie, celem dalszego jego doskonalenia. Wskazane zmiany dotyczą w głównej mierze wprowadzenia zapisów w rozporządzeniu obejmujących te aspekty systemu, które do tej pory nie zostały jasno sprecyzowane, zmianę w kryteriach opiniowania (w tym w opisie po-

szczególnych wskaźników kompetencji na skali), zmianę w procesie odwoływania się od opinii oraz zmianę w kształcie formularza opiniowania służbowego. Zaproponowane zmiany byłyby po części powrotem do kształtu systemu sprzed zmiany w 2010 r., jednakże w wersji pozwalającej na zwiększenie obiektywizmu wystawianej opinii i pełniejszą ocenę służby funkcjonariuszy.

## LITERATURA

- Jędrzejczak, J. (2016). *Oceny okresowe pracowników. Zarządzanie przez ocenianie. Poradnik dobrych praktyk*. Gdańsk: ODDK.
- Kieżun, W. (1998). *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Ludwicyński, A. (2006). *Ocenianie pracowników*. In: H. Król, A. Ludwicyński. *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*. Warszawa: PWN.
- Nowosielski, S. (2014). Ciągłe doskonalenie procesów w organizacji. Możliwości i ograniczenia. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 130(2014), 303-317.
- Oleksyn, T. (1993). *Systemy ocen, rozwoju zawodowego i awansów*. Warszawa: Międzynarodowa Szkoła Menedżerów.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie opiniowania służbowego funkcjonariuszy Policji oraz wzoru formularza opinii służbowej (Dz. U. 2002 nr 98, poz. 890).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów (Dz. U. z 2013 r., poz. 883, z późn. zm.).
- Sidor-Rządkowska, M. (2013). *Kształtowanie nowoczesnych systemów ocen pracowników*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Słownik języka polskiego PWN*, hasło: spójnik rozłączny. Pobrano z: <https://sjp.pwn.pl/sjp/spojnik-rozlaczny;2523282.html> (28.01.2018).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. 2017 poz. 2067 z późn. zm.).

## ANALYSIS OF CHANGES AND POSSIBILITIES OF FURTHER IMPROVEMENT DIRECTIONS OF PROFESSIONAL ASSESSMENT SYSTEM OF POLICE OFFICERS

### Summary

Professional assessment system, which is a collection of well-thought and logically selected elements constitutes a key sub-system of human resources management system. Assessment systems together with changes in the organisation itself and its surroundings are subject to modifications, including they are subject to processes of improvement targeted on facilitation of implementation of the processes and increase of its effectiveness and suitability in relation to undertaken staff-related activities. Bearing in mind the functions of

the assessment system, the purpose of this article is to indicate the changes which took place in professional assessment system of police officers over the past sixteen years, including improvement of critical analysis both of the actual shape of the system as well as its earlier versions. The article also contains suggestions of further changes in the system, the implementation of which would allow to supplement the recent system with aspects that remained so far unregulated as well as to lead to increase of objectivity of expressed professional opinions and uniformity in their preparation.

**Keywords:** assessment, criteria, assessment system, improvement of assessment system