

BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE JAKO
PODSTAWOWY OBOWIĄZEK PAŃSTWA ZE
SZCZEGÓLNY UWZGLĘDNIENIEM ROLI
POLICJI W TYM OBSZARZE DZIAŁAŃ

PUBLIC SECURITY AS A BASIC DUTY OF THE STATE
WITH A PARTICULAR PURPOSE OF THE ROLE OF POLICE
IN THIS AREA OF ACTION

ANDRZEJ ZIELIŃSKI

Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego
„Apeiron” w Krakowie

ABSTRACT

Author every day dealing with practical provision of security in large the fuel referred to the importance that the concept of security. Using many sources described him as condition value and process indicating its essential for the operation and development of both individuals and society. Pointed out the special role of the state, whose main responsibility is ensuring the safety in all categories of risks. The author defined the system of public security with its key elements. In its deliberations focused on the role and tasks of the police, which has both historical and contemporary. Following the author presentation clearly shows that it was the police plays a key function in maintaining the internal security the state.

Key words: Public security, system security, the state security, police

ABSTRAKT

Autor na co dzień zajmujący się praktycznym zapewnianiem bezpieczeństwa w dużym koncernie paliwowym odniósł się do znaczenia samego pojęcia bezpieczeństwa. Opisał go korzystając z wielu źródeł jako stan, wartość oraz proces wskazując jego podstawowe znaczenie dla funkcjonowania i rozwoju, zarówno jednostki, jak i społeczeństwa. Wskazał szczególną rolę państwa, którego głównym obowiązkiem jest zapewnianie bezpieczeństwa we wszystkich kategoriach zagrożeń. Autor zdefiniował system bezpieczeństwa publicznego prezentując jego kluczowe elementy. W swych rozważaniach skoncentrował się na roli oraz zadaniach Policji, którą przedstawił zarówno w ujęciu historycznym jak i współczesnym. Z przeprowadzonej przez autora prezentacji jasno wynika, że to właśnie Policja pełni zasadniczą funkcję w utrzymaniu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo publiczne, system bezpieczeństwa, organy bezpieczeństwa państwa, Policja

Termin *bezpieczeństwo* wywodzi się z połączenia dwóch wyrazów: „*bez*” i „*pieczy*”. „*Pieczą*” oznacza opiekę i otaczanie troską. W połączeniu z przedrostkiem „*bez*” oznacza stan, w którym wspomniana ochrona nie jest konieczna i potrzebna. Przyjmuje się, że bezpieczeństwo jest stanem preferowanym, w którym brak zagrożeń i poczucie pewności opiera się na społecznie akceptowalnym systemie prawnym i właściwie działających instytucjach aparatu państwowego. Brak zagrożenia może być badany pod kątem definiowalnych czynników. Jest więc to stan o charakterze obiektywnym. Drugi element pojęcia bezpieczeństwa – poczucie pewności ma charakter subiektywny. Jest ono determinowane faktycznymi zagrożeniami, ale w zdecydowanie największym stopniu zależy od konstrukcji psychicznej jednostki, jej emocji i uwarunkowań zewnętrznych. Przyjmuje się więc, że bezpieczeństwo jest: „nie tyle określonym stanem rzeczy, ile ciągłym procesem społecznym, w ramach którego podmioty działające starają się doskonalić mechanizmy zapewniające im poczucie bezpieczeństwa”¹. W 1942 roku A. Maslow umieścił potrzebę bezpieczeństwa na drugim, co do ważności miejscu swojej hierarchicznej piramidy

¹ J. Kukułka, *Bezpieczeństwo a współpraca europejska, współczesność i sprzeczności interesów*. Warszawa 1982.

potrzeb. Ważniejszymi według tego badacza są jedynie potrzeby fizjologiczne. Poniżej bezpieczeństwa znalazły się tzw. potrzeby wyższe: samo-realizacja, przynależność. Uznawał on także, że sprawnie zorganizowane i dobrze funkcjonujące społeczeństwo jest warunkiem koniecznym dla zapewnienia swoim członkom poczucia bezpieczeństwa. W przypadku jego braku potrzeba bezpieczeństwa staje się głównym determinantem organizującym ludzkie zachowanie².

Termin *bezpieczeństwo publiczne* pojawił się w literaturze w XIX stuleciu. W Polsce jednym z prekursorów zajmujących się tym zagadnieniem był W. Kawka, który określał je jako „stan, w którym całość społeczeństwa oraz państwo ze swoimi priorytetami mają zapewnioną ochronę od jakichkolwiek zagrożeń”³. Według J. Zaborowskiego bezpieczeństwem publicznym jest taki stan państwa, który pozwala na prawidłowe funkcjonowanie organizacji państwowej, zapewnia możliwość realizacji jego interesów oraz zachowania życia i zdrowia obywateli przy pełnej możliwości korzystania ze wszystkich praw zagwarantowanych w Konstytucji⁴. J. Litwin uważa, że bezpieczeństwo publiczne należy rozważyć w kontekście zagwarantowania możliwości realizacji podstawowych interesów społeczno-gospodarczych państwa i jego ustroju. Tak postrzegane bezpieczeństwo implikuje konieczność likwidacji zagrożeń, które mogłyby uderzyć w ekonomiczno-polityczny system wartości państwa⁵. S. Bolesta rozumie „bezpieczeństwo publiczne jako system rozwiązań prawnych oraz relacji społecznych, mających oparcie w regulacjach prawnych, których zadaniem jest ochrona: życia, zdrowia i mieszkania ludzi przy jednoczesnym zapewnieniu likwidacji skutków zagrożeń”⁶. Zdaniem E. Ochendowskiego jest „ono zapewnieniem nienaruszalności: życia, zdrowia, godności, wolności, majątku, porządku prawnego oraz instytucji państwa”⁷. J. Widacki i P. Sarnecki uważają, że sam termin bezpieczeństwo obejmuje swoim zakresem pojęcia: „bezpieczeństwa wewnętrznego państwa” oraz „bezpieczeństwa narodowego” jednocześnie oznacza właściwe i niezagrożo-

² A. Masłow *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2009, s. 53.

³ W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 46, 67-68.

⁴ J. Zaborowski *Administracyjno- prawne ujęcie pojęć bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny*, „Zeszyty Naukowe SW” nr 41, Warszawa 1985, s. 85.

⁵ S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa...* op. cit., s. 13-14.

⁶ *Ibidem*, s. 14.

⁷ E. Ochendowski, *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, Toruń 2005, s. 21.

ne działanie struktur publicznych, w których funkcjonuje społeczeństwo, jak również egzekwuje obowiązki obywateli wobec państwa. Sprawnym działaniem tych struktur powinno być zainteresowane całe społeczeństwo, dlatego że dzięki temu ma ono zagwarantowane realizację swoich potrzeb”⁸. E. Uraza uważa, społeczeństwo za głównego beneficjenta bezpieczeństwa publicznego, twierdząc że „jest to stan, w którym obywatelom nie zagraża (niezależne od źródła) niebezpieczeństwo”⁹. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 1993 roku określa bezpieczeństwo publiczne jako: „całość porządku i urządzeń społecznych, chroniących obywateli przed zjawiskami groźnymi dla życia, zdrowia lub groźącymi poważnymi stratami w gospodarce narodowej”¹⁰. Bezpieczeństwem publicznym można więc nazwać stan, w którym brak zagrożenia w życiu obywateli wynika ze sprawnego przeciwdziałania przez struktury państwowe oraz inne podmioty funkcjonujące na podstawie prawa wszelkim zagrożeniom oraz zapobiegania czynom wymierzonym w:

- porządek publiczny,
- dobro państwa,
- życie,
- zdrowie i mienie społeczeństwa.

System bezpieczeństwa publicznego jest tworzony przez organy administracji rządowej, samorządowej oraz firmy ochrony osób i mienia. Wszystkie te podmioty posiadają różne kompetencje i dlatego w różnym zakresie są odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa publicznego.

Pojęcie *system* rozumiemy jako układ uporządkowanych elementów, pomiędzy którymi zachodzą relacje tworzące określoną całość. Według R. Kulczyckiego „system bezpieczeństwa jest zbiorem podsystemów, które pomimo swojej odrębności dysponują potencjałami pozwalającymi na przeciwdziałanie zagrożeniom zapewniając jednocześnie zrównoważony i trwały rozwój”¹¹. Organizacja tych podsystemów musi spełniać warunki ciągłości działania w stanie określanym jako permanentne czuwanie

⁸ J. Widacki, P. Sarnecki, *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku*, Warszawa – Kraków 1997, s. 7-15.

⁹ S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa...* op. cit., s. 14

¹⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z 22 grudnia 1993 r., I KZP 30/93, OSNKW, 1994 r., nr 1-2, poz. 6.

¹¹ J. Wojnarowski, J. Babula, *Bezpieczeństwo militarne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004, s. 14.

i doraźne reagowanie¹². Wszystkie wymienione podmioty systemu muszą prowadzić bieżące, rutynowe czynności mające na celu ratowanie ludzi, mienia i środowiska oraz neutralizować skutki nagłych zdarzeń. Zapobieganie, monitorowanie i zwalczanie zagrożeń jest więc podstawą działania¹³. Zdaniem L. Korzeniowskiego system bezpieczeństwa powinien posiadać następujące cechy¹⁴:

- wspólny cel oraz poczucie jedności struktury zarówno poszczególnych elementów jak i całości,
- granicę wyznaczającą zakres odrębności wobec otoczenia,
- sprawność organizacyjną, która opiera się na wartościach, normach i zasadach, regulujących działania jednostek i ogniw w procesach zachodzących w systemie,
- organizację systemu, czyli wewnętrzny układ i relacje pomiędzy ogniwami systemu,
- współdziałanie elementów organizacyjnych mające zapewnić realizację celu,
- kierownictwo zarządzające funkcjonowaniem ogniw tworzących strukturę.

Warunkiem koniecznym do efektywnego działania systemu jest optymalna współpraca pomiędzy wszystkimi elementami (podsystemami). Celem głównym jest tu zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. Wszystkie elementy systemu, pomimo różnic wynikających, choćby z faktu funkcjonowania na podstawie różnych aktów prawnych i odmienności w podległości instytucjonalnej, działają w tej samej przestrzeni publicznej, wykonując różne działania na rzecz bezpieczeństwa publicznego. Tworzenie i sprawne działanie systemu bezpieczeństwa publicznego jest podstawowym i niezbywalnym obowiązkiem państwa¹⁵.

Potrzeba istnienia państwa jako gwaranta zapewnienia obywatelom godnego życia oraz bezpieczeństwa materialnego była znana już w czasach starożytnych. Grecki filozof Arystoteles (384–322 r. p.n.e.) uważał, że system ustrojowy państwa powinien służyć dobru ogółu, a nie wyłącznie poszczególnym jednostkom, bądź uprzywilejowanym grupom¹⁶.

¹² W. Kitler, A. Skrabacz, *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, Warszawa 2003, s. 22.

¹³ W. Kitler, *Obrona cywilna*, Warszawa 2004, s. 110.

¹⁴ Por. L. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa 2012.

¹⁵ Por. A. Czop, *System bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka- Praktyka- Refleksje”, nr 12 red. W Hrynicky, J. Piwowarski, Kraków 2012, s. 74.

¹⁶ L. Dubel, J. Malarczyk, *Historia doktryn polityczno- prawnych*, Lublin 1997, s. 50.

W średniowieczu podobny pogląd przedstawił teolog i filozof św. Tomasz z Akwinu (1224-1274). Uważał on państwo za strukturę konieczną, pożyteczną dla całego społeczeństwa. Ma ono integrować często zróżnicowane działania poszczególnych obywateli. Państwo było przez niego porównane do ciała, składającego się z różnych, lecz równie ważnych i potrzebnych członków. Głowa ciała była utożsamiana z rządem danego państwa. Obowiązek zapewnienia ludziom spokoju i porządku spoczywać miał na aparacie państwowym.

T. Hobbes (1589-1679) uważał jednostki za rywalizujących ze sobą egoistów, realizujących wyłącznie własne cele. Świadomość tego, że jedynie państwo może chronić swoich obywateli przed konfliktami, chaosem powodowała, że zawierali oni swoistą umowę społeczną, w której suweren (państwo) ogranicza, co prawda swobodę działania jednostek, jednak w zamian gwarantuje im bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne¹⁷.

Poglądy podobne do Hobbesa prezentował J. Lock, uważając, że potrzeba istnienia państwa wynika z umowy społecznej. Inaczej jednak patrzył on na główny cel istnienia państwa. Jego zdaniem była nim ochrona własnych interesów poszczególnych jednostek, którym zależało na ochronie swych praw przed władzą publiczną. Za najważniejsze uważał zaś prawo do własności prywatnej. On też jako pierwszy posłużył się określeniem „społeczeństwo obywatelskie”. Rozumiał je jako społeczeństwo, które powierzyło państwu swoje prawa mając na celu podniesienie standardów własnego bezpieczeństwa¹⁸. Idea umowy społecznej pojawiła się także we Francji, w czasach absolutyzmu oświeconego. Najbardziej znany jego przedstawiciel J. J. Rousseau (1712-1778) uważał, że skutkiem społecznego kontraktu jest całkowite podporządkowanie się jednostki społeczeństwu. Ważne było jednak to, że koniecznym stało się zapewnienia i zachowanie równości wszystkich obywateli. Państwo więc istniało głównie po to, alby stać na straży wolności i praw cywilnych obywateli¹⁹.

K. Monteskiusz (1689-1755) w swoim dziele „O duchu praw” przedstawił bardziej liberalne podejście. Uważał, że państwo może wkraczać ze swoimi kompetencjami wszędzie tam, gdzie staje się to konieczne. W tym modelu jednostki zachowują możliwość w pełni wolnego działania. Zadaniem państwa jest zaś zapewnienie: pokoju, bezpieczeństwa i wolności²⁰.

¹⁷ A. Kość, *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2005, s. 56.

¹⁸ Ibidem, s. 65.

¹⁹ L. Dubel, J. Małarczyk, *Historia doktryn polityczno-prawnych*, Lublin 1997, s. 202-205.

²⁰ Ibidem, s. 198-201.

Jeszcze bardziej liberalne były poglądy prezentowane przez Anglika J. S. Milla (1806-1873). Uważał on, że państwo powinno skupić się wyłącznie na zapewnieniu bezpieczeństwa swoich obywateli i w ogóle nie powinno ingerować w sprawy ekonomiczno-gospodarcze. Finansami i gospodarką miała rządzić tzw. „niewidzialna ręka rynku”²¹.

Kolejną interesująca definicję państwa przedstawił pod koniec XIX wieku J. Jellinek (1851-1911). Przyjął on, że państwo jest niezależną wspólnotą obywateli, posiadającą osobowość prawną i władzę i tylko ono posiada zagwarantowaną normatywnie możliwość stosowania przymusu. Przymus mógł być stosowany dwojako: zewnętrznie do ochrony w przypadku ataku obcego państwa i wewnętrznie wobec obywateli, poprzez tworzenie i egzekwowanie prawa. Bardzo podobne poglądy prezentował Cz. Znamierowski (1888-1967) uważając, że głównym celem istnienia państwa jest obrona jego obywateli oraz utrzymywanie na właściwym poziomie bezpieczeństwa publicznego i porządku²².

Współcześnie dostrzec można kontynuację poglądów przedstawionych przez J. Jellinka. Państwo ma do spełnienia dwa zasadnicze zadania. Pierwszym jest dbanie o relacje w przestrzeni międzynarodowej, tak by zapewnić sobie realizację własnych interesów gospodarczo-politycznych oraz nienaruszalność granic. Jest więc to funkcja zewnętrzna. Drugim (wewnętrzna) jest regulowanie wzajemnych relacji pomiędzy swoimi obywatelami i innymi podmiotami społecznymi. Funkcja ta jest realizowana przez stanowienie prawa oraz przez działania organów powołanych do jego egzekwowania. Wszystkie wskazane działania mają na celu zapewnienie obywatelom możliwości rozwoju, zarówno materialnego jak i duchowego. Bezpieczeństwo publiczne jest więc wartością pożądaną, a jego stałe, zapewnianie jest realizowane przez państwo. Ta funkcja państwa jest niezmienna od czasów starożytności aż do czasów współczesnych.

System bezpieczeństwa państwa nie składa się wyłącznie z organów administracji państwowej. Obok nich działają bowiem podmioty komercyjne. Proces prywatyzacyjny objął również sferę bezpieczeństwa. Większość miejsc użyteczności publicznej np.: urzędy, porty, lotniska, banki była wcześniej chroniona przez instytucje państwowe. Obecnie zajmują się tym prywatne firmy ochrony a więc podmioty gospodarcze, wykonujące różnego typu usługi. Podmioty te często nazywane są w języku potocznym

²¹ G. Gozdór, *Prywatyzacja bezpieczeństwa*, Lublin 2012, s. 19.

²² A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa*, Poznań 1995, s. 23.

prywatnymi policjami²³. Ustawa o ochronie osób i mienia (art.2) określa ochronę jako działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa życia, zdrowia i nietykalności osobistej. Zaś ochrona mienia to działania mające zapobiec wykroczeniom i przestępstwom przeciwko mieniu. Z. T. Nowicki zwraca uwagę²⁴, że relacje gospodarcze w tej sferze powinny być kształtowane formalnie (na gruncie cywilno-prawnym). Wprawdzie zapewnianie bezpieczeństwa jest ustawowym obowiązkiem państwa to jednak prywatny sektor ochrony daje w tym obszarze wsparcie trudne do przecenienia. Wprowadzenie Ustawa o ochronie osób i mienia uregulowań określających prawa i obowiązki pracowników ochrony oraz zasady prowadzenia działalności koncesjonowanej w obszarze ochrony osób i mienia zapoczątkowało dynamiczny proces demonopolizacji bezpieczeństwa publicznego.

W Rzeczypospolitej Polskiej ochrona bezpieczeństwa publicznego wynika z zapisu w art. 5 Konstytucji RP, który głosi, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli²⁵. Jest to jednoznaczne wskazanie na administrację rządową jako podmiot, który odpowiada za bezpieczeństwo publiczne. Działania w tym obszarze innych podmiotów mają tylko charakter pomocniczo-rezerwowy. Art. 146 Konstytucji RP ustęp 4 pkt 7 mówi, że na zasadach określonych w Konstytucji i innych ustawach Rada Ministrów ma obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego²⁶. Zasadnicza rola przypada tu premierowi. Zapewnia on wykonanie polityki Rady Ministrów oraz decyduje o sposobach jej realizacji (art. 148 pkt. 4 Konstytucji RP). Także do premiera należy koordynacja działań ministrów (art. 148 pkt 5 Konstytucji RP). Głównym organem, na którym spoczywa realizacja spraw związanych z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym jest Minister Spraw Wewnętrznych. Do jego zadań należy sprawowanie nadzoru nad podległymi służbami:

- Policję,
- Straż Graniczną,

²³ J. Gierszewski, *Firmy ochrony jako komercyjne organizacje odpowiedzialne za bezpieczeństwo innych podmiotów*, [w:] *Logistyka- Komunikacja- Bezpieczeństwo. Wybrane problemy*. M Grzybowski (red.) Gdynia 2009, s. 171.

²⁴ Z. T. Nowicki, *Ochrona osób i mienia*, Toruń 1999, s. 22.

²⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 t. Dz. U. nr 78, poz. 483.

²⁶ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 t. Dz. U. nr 78, poz. 483.

- Państwową Strażą Pożarną,
- Obroną Cywilną Kraju,
- Krajowym Centrum Informacji Kryminalnej,
- Biurem Ochrony Rządu²⁷.

Organem opiniodawczo-doradczym w sprawach programu, nadzoru oraz koordynacji działań służb zajmujących się porządkiem i bezpieczeństwem publicznym w RP jest Kolegium ds. Służb Specjalnych. Głównymi zadaniami tego podmiotu jest opiniowanie, ocenianie kwestii: powoływania i odwoływania Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Szefa Służby Wywiadu Wojskowego, Szefa Agencji Wywiadu oraz Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Ponadto Kolegium ma za zadanie: planowanie strategii działania służb specjalnych, opracowanie budżetów służb specjalnych, koordynowanie działań służb specjalnych w ramach ich współpracy z innymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo publiczne, koordynowanie pracy polskich służb ze służbami innych państw, w tym międzynarodowa wymiana informacji i ochrona informacji niejawnych. W skład Kolegium wchodzi: przewodniczący – Prezes Rady Ministrów, sekretarz oraz członkowie: Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Obrony Narodowej, Minister Finansów, Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Minister do Spraw Koordynowania Działalności Służb Specjalnych (jeśli został powołany). Rolę wyjątkową w systemie bezpieczeństwa RP sprawuje Prezydent RP. Ma on obowiązek i uprawnienia „stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium²⁸. Ma on także prawo wprowadzania, na wniosek rządu, stanu wyjątkowego na terenie całego kraju, lub jego części – na okres do 90 dni. Uzasadnieniem takiej decyzji może być zagrożenie ustroju państwa, porządku publicznego lub bezpieczeństwa obywateli. Główny ciężar zapewnienia bezpieczeństwa publicznego spoczywa na władzy wykonawczej. Do służb realizujących ten obowiązek na poziomie administracji rządowej należą: Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego, Agencja Wywiadu, Straż Graniczna,

²⁷ Art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działaniach administracji rządowej, Dz. U. z 1999 r., nr 82 poz 928.

²⁸ Art. 126 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483.

Centralne Biuro Antykorupcyjne, Biuro Ochrony Rządu, Państwowa Straż Pożarną oraz Służba Więzienna.

Termin policja wywodzi się z greckiego słowa *politeja*, które znaczyło tyle co państwowość (wówczas państwa-miasta). Określenie to dotyczyło także procesu zarządzania miastem (łac. *Politia*), lub ogółu sprawowanych funkcji państwowych²⁹. W czasach nowożytnych słowo policja pojawia się po raz pierwszy we Francji (region Burgundia) ok. 1500 roku³⁰. Termin ten oznaczał wówczas porządkowanie, lub dobre zarządzanie. Przywołanie go z historii miało na celu wzmocnienie autorytetu władcy, który był utożsamiany z królestwem oraz porządkowaniem jego spraw. W Niemczech zaś słowo „*Polizei*” znaczyło tyle co „prawa policji”. Miało ono być kojarzone ze wzmacnianiem struktur państwowych oraz władcą, który był odpowiedzialny za zapewnienie bezpieczeństwa. Wieki XVI i XVII to czasy, w których „policją” była z reguły cała wewnętrzna administracja danego państwa. Wyjątek stanowiły traktowane odrębnie: sądownictwo, wojskowość, skarbowość i polityka zagraniczną. Podobną sytuację można zaobserwować pod koniec XVIII na terenach Rzeczypospolitej. W 1774 roku została powołana Rada Nieustająca, składająca się z pięciu departamentów, wśród których działała także policja nazywana departamentem dobrego porządku. Tak więc ówczesne określenie „policja” może być rozpatrywane nie tylko jako służba porządku publicznego, ale jako administracja państwowa (*sensu largo*). Wiek XIX przynosi szereg zmian społeczno-politycznych, które wymusiły swoistą potrzebę redefinicji roli i funkcji państwa, a w konsekwencji także będącej jego częścią policji. Koncepcja tzw. państwa prawnego (*Rechtstaat*) pojawiła się wówczas w Niemczech. Działanie aparatu administracyjnego zostało poddane ustawom. Nad ich przestrzeganiem, jako niezależny element władzy państwowej czuwały sądy. Rola policji została tym samym ograniczona do funkcji ochrony społeczeństwa przed zagrożeniami utraty wartości takich jak: porządek publiczny, spokój i bezpieczeństwo³¹. Wewnętrzny podział policji odpowiadał jej specjalizacji. Wyróżniono więc: policję administracyjną, kryminalną i policję bezpieczeństwa. Obszar działania policji administracyjnej obejmował zagadnienia, które nie wchodziły w zakres obowiązków policji kryminal-

²⁹ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1996, s. 30.

³⁰ J. Malec, *U źródeł polskiej nauki policji w XVIII wieku*, *Krakowskie studia prawnicze* 1987, z. XX. S 159 i nast.

³¹ M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995, s. 49.

nej i bezpieczeństwa. Obecnie, w ujęciu formalnym policja stała się wyłącznie organem, którego nazwa została mu nadana przez ustawodawcę³². W III RP nazwa ta przysługuje wyłącznie jednej formacji, której zadaniem jest ochrona bezpieczeństwa publicznego oraz ochrona bezpieczeństwa obywateli. Najważniejszym aktem prawnym, który reguluje funkcjonowanie i organizację Policji w Polsce jest Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku (o Policji)³³. Jej treść, pomimo eksponowania atrybutów militarnych, takich jak uzbrojenie, czy umundurowanie jasno nakreśla służebną rolę Policji wobec społeczeństwa. Jej misją jest bowiem zapewnienie obywatelom szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Wspomniana wyżej ustawa daje Policji autonomię w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Autonomia ta w założeniu miała skutkować apolitycznością tej formacji. Minister Spraw Wewnętrznych posiada wobec Policji szereg uprawnień, których nigdy nie posiadała administracja ogólna w czasach PRL³⁴. Realizuje się w ten sposób postulat cywilnego nadzoru nad funkcjonowaniem tej służby, która nie jest już kojarzona z opresyjną funkcją państwa, ale ze spolegliwym działaniem na rzecz społeczeństwa.

W strukturach policji działają jednostki specjalistyczne – komisariaty: lotnicze, wodne, kolejowe, wydziały ruchu drogowego i policja autostradowa. Dzięki temu Policja może zapewnić ochronę życia, zdrowia i mienia we wszystkich miejscach publicznych, w komunikacji publicznej, ruchu drogowym oraz na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania. Od lat dziewięćdziesiątych, Policja przywiązuje ogromną wagę do różnych działań zapobiegawczych i stosowania rozwiązań profilaktycznych. W tym celu realizowany jest rządowy program „Razem bezpieczniej”. W jego ramach inicjowane są wspólne z innymi organizacjami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi działania mające na celu zapobieganie przestępstwom i wykroczeniom. Ważną funkcją policji jest także nadzór nad strażami miejskimi (gminnymi) oraz specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochrony. Uzyskuje się w ten sposób efekt scalenia systemu bezpieczeństwa publicznego państwa. Sama Policja jest jednak najczęściej kojarzona z wykrywaniem wykroczeń i przestępstw oraz ściganiem ich sprawców. W tym właśnie celu ma współdziałać z policjami innych krajów oraz organizacjami międzynarodowymi w ramach zapo-

³² J. Gierszewski *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, op. cit., s. 110.

³³ Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn.zm.

³⁴ A. Misiuk, *Historia Policji w Polsce*, Warszawa 2012, s. 190.

biegania przestępstwom kryminalnym, kładąc szczególny nacisk na walkę z przestępczością zorganizowaną. W ramach tych działań dokonywana jest szeroka wymiana informacji o zagrożeniach terrorystycznych, mających coraz częściej charakter międzynarodowy, a nawet międzykontynentalny. Obliguje do tego podpisany przez Polskę Traktat Akcesyjny dotyczący przystąpienia naszego kraju do tzw. Strefy Schengen (1 maja 2004 r.) czyli obszaru, w którym swoboda przemieszczania ludzi, towarów i usług jest zagwarantowana prawem międzynarodowym. Ułatwienia komunikacyjne wynikające z likwidacji kontroli na granicach wewnętrznych skutkują także większą mobilnością grup przestępczych, które dzięki temu mogą bez przeszkód prowadzić nielegalne interesy w skali międzynarodowej. Policja ma także obowiązek gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji oraz prowadzenia bazy danych zawierającej wyniki testów kwasu dezoksyrybonukleinowego (DNA)³⁵. Dzięki temu bardzo często możliwa jest identyfikacja indywidualna sprawców przestępstw kryminalnych. Wiele z działań Policji wynika z realizacji innych ustaw i umów międzynarodowych. Przyjmuje się więc, że Policja ma za zadanie realizację zadań dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa na podstawie ogólnej klauzuli kompetencyjnej³⁶. Wprowadzone w Policji zamiany, które uczyniły ją nowoczesną i kompleksową służbą na rzecz bezpieczeństwa publicznego implikują konieczność naboru odpowiednich kadr, które mogą podolać tym wyzwaniom. Kryteria, którym musi odpowiadać kandydat do służby w Policji są więc wysokie i ściśle określone przez ustawodawcę. Wymagania dotyczące zdrowia psychicznego i fizycznego idą w parze z wymaganiami dotyczącymi wzorowej postawy moralnej i etycznej. Szerokie uprawnienia, które państwo powierza funkcjonariuszowi wymagają przeprowadzenia dokładnego procesu selekcyjnego, dzięki któremu do służby trafiają osoby spełniające wysokie standardy. Z kolei proces szkolenia ma na celu przekazanie kandydatom do policyjnej służby niezbędnych umiejętności praktycznych (techniki interwencji, strzelanie) jak i teoretycznych (znajomość prawa). Policjantem może zostać wyłącznie obywatel polski, o nieposzlakowanej opinii, posiadający pełnię praw publicznych, niekarany. Wymaga się od niego co najmniej średniego wykształcenia. Z uwagi na charakter pracy musi posiadać szereg zdolności fizycznych

³⁵ Art. 1 ust. 2 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, z późn. Zm.

³⁶ S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa...*, op. cit. s. 91.

i psychicznych typowych dla służb mundurowych. Po ślubowaniu, które pełni funkcję konstytuującą, policjant ma obowiązek wykonywać swoje obowiązki nawet z narażeniem własnego życia i zdrowia ponieważ nadrzędnym obowiązkiem jest zapewnienie bezpieczeństwa społeczeństwu i państwu, którego jest funkcjonariuszem. Policjant wykonujący obowiązki służbowe objęty jest kwalifikowaną ochroną prawną, którą przewiduje Kodeks Karny dla funkcjonariuszy publicznych³⁷. Specyfika oraz zakres realizowanych działań spowodowały wyodrębnienie w Policji następujących służb: kryminalnej, prewencyjnej oraz wspomagającej działanie tej formacji, w zakresie logistycznym, technicznym i organizacyjnym³⁸. Przełożonym wszystkich policjantów jest Komendant Główny Policji. Jest on powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego w sprawach wewnętrznych. Komendant pełni funkcję naczelnego organu administracji rządowej. Jego odpowiednikiem na szczeblu wojewódzkim jest Komendant Wojewódzki policji, działający w imieniu wojewody. Administracja rządowa niższego szczebla reprezentowana jest przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji oraz komendanta komisariatu Policji. Podczas realizacji swoich zadań funkcjonariusze mają prawo korzystać z danych osobowych pozyskanych przez inne organy. Mają też prawo przetwarzania danych bez zgody i poza wiedzą osoby, której dotyczą. Mają ponadto możliwość korzystania z informacji pochodzących z Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych³⁹. Policja posiada prawo przeszukiwania osób oraz nieruchomości w trybie określonym w przepisach Kodeksu postępowania karnego. Ma też możliwość dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości bagaży na dworcach oraz w środkach transportu publicznego, w przypadku zaistnienia uzasadnionego podejrzenia dokonania czynu zabronionego⁴⁰. Może też monitorować i rejestrować zdarzenia w miejscach publicznych. W określonych przypadkach może także utrzymywać dźwięk związany z tymi zdarzeniami. Funkcjonariusze Policji posiadają prawo do stosowania środków przymusu bezpośredniego, włącznie z użyciem broni palnej. Mogą one

³⁷ Art. 221 par. 1 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. z 1997 r., nr 88 poz. 553.

³⁸ Art. 4 ust 1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz 1687, z późn.zm.

³⁹ Ibidem, Art. 14.

⁴⁰ M. Paździor, B. Szmulik, *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012, s. 186.

być zastosowane, tylko wtedy, gdy jest to niezbędne do osiągnięcia pożądanego celu. Ważne jest w tym przypadku zachowanie zasady proporcjonalności i właściwej oceny stopnia istniejącego zagrożenia. Obowiązkiem funkcjonariusza jest wybranie środka jak najmniej dotkliwego⁴¹. Posłużenie się bronią ma więc charakter wyjątkowy i ostateczny, zostało to określone w Art. 16 ust. 2 Ustawy o Policji⁴². Celem wykrycia i zapobiegania przestępstwom oraz pozyskania i zabezpieczenia dowodów, policjanci mają prawo prowadzić pracę operacyjno-wywiadowczą, której charakter jest poufny i niejawnym. Policja ma prawo stosować kontrolę operacyjną⁴³. Może ona polegać na kontrolowaniu korespondencji, stosowaniu narzędzi technicznych, które pozwalają na pozyskanie w sposób niejawnym dowodów i informacji wraz z ich utwaleniem. Głównym jednak polem działania są tutaj sieci telekomunikacyjne, których administracja ma obowiązek bezpłatnego udostępnienia możliwości prowadzenia przez funkcjonariuszy kontroli operacyjnej. W sprawach dotyczących przestępstw określonych w art. 19 ust 1 cyt. czynności operacyjno-rozpoznawcze mogą polegać na niejawnym nabyciu, zbyciu lub przejęciu przedmiotów pochodzących z przestępstwa (np. „zakup kontrolowany”), a także na wręczeniu lub przyjęciu korzyści majątkowej („łapówka kontrolowana”). W celu dokumentacji przestępstw (z art. 19 ust.1) lub ustalenia personaliów osób biorących udział w tych przestępstwach Policja ma prawo do niejawnego wytwarzania, kontrolowania dystrybucji i przechowywania przedmiotów przestępstwa, jeżeli nie stwarza to zagrożenia dla życia lub zdrowia⁴⁴. W celu zapobieżenia lub wykrycia przestępstw lub identyfikacji sprawców Policja może pozyskiwać, przetwarzać i gromadzić dane (w tym również osobowe) z zasobów, które prowadzone są na podstawie odrębnych przepisów, w szczególności z Krajowego Rejestru Karnego i Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności. Administratorzy tych rejestrów mają obowiązek do nieodpłatnego ich udostępniania⁴⁵. Przy wykonywaniu swoich zadań Policja ma prawo do korzystania z pomocy osób, które policjantami nie są. Dane tych osób nie mogą być ujawniane.

⁴¹ Art. 6 ust. 1. Ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Dz. U. z 2013 r. poz. 628.

⁴² Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, z późn.zm.

⁴³ M. Paździor, B. Szmulik, *Instytucje bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 188.

⁴⁴ Art. 19 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, z późn. zm.

⁴⁵ Ibidem, Art. 20.

W stosunku do pozostałych służb zajmujących się bezpieczeństwem Policja jest formacją najstarszą, posiada też najdalej idące uprawnienia ingerowania w prawa i wolności obywatelskie. Prowadzi działania rozpoznawczo-operacyjne, prewencyjne i procesowe. Ustawodawca dając tej formacji tak daleko idące uprawnienia korzystał z wcześniejszych regulacji i doświadczeń Policji, dostosowując je do nowego środowiska, potrzeb i realizowanych obecnie zadań. Policja jest także formacją najliczniejszą, zatrudnia bowiem ponad 100 tysięcy funkcjonariuszy⁴⁶. Dysponuje specjalistycznymi jednostkami, których działanie ukierunkowane jest na zapewnienie bezpieczeństwa wyodrębnionych obszarów lub do zajmowania się określoną problematyką⁴⁷. Policja odgrywa więc kluczową rolę w trudnym procesie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i jest najważniejszym elementem zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego.

BIBLIOGRAFIA

1. Czop A., Sokołowski M., *Historia polskich formacji policyjnych od II wojny światowej do czasów współczesnych*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka- Refleksje”, red. Piwowarski J., Wiśniewski B., Kraków 2013.
2. Czop A., *System bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka- Praktyka- Refleksje”, nr 12 red. W Hrynicki, J. Piwowarski, Kraków 2012.
3. Dubel L., Malarczyk J., *Historia doktryn polityczno- prawnych*, Lublin 1997.
4. Gierszewski J., *Firmy ochrony jako komercyjne organizacje odpowiedzialne za bezpieczeństwo innych podmiotów*, [w:] *Logistyka- Komunikacja-Bezpieczeństwo. Wybrane problemy*. M Grzybowski (red.) Gdynia 2009.
5. Gozdór G., *Prywatyzacja bezpieczeństwa*, Lublin 2012.
6. Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 1996.
7. Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.
8. Kitler W., *Obrona cywilna*, Warszawa 2004.
9. Kitler W., Skrabacz A., *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, Warszawa 2003.

⁴⁶ http://www.info.policja.pl/portal/inf/860/47710/Stan_zatrudnienia_na-dzien_1_stczia_2013_r_html (stan na 5 września 2016 r.)

⁴⁷ A. Czop, M. Sokołowski, *Historia polskich formacji policyjnych od II wojny światowej do czasów współczesnych*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka- Praktyka- Refleksje”, red. J. Piwowarski, B. Wiśniewski, Kraków 2013, s. 44-46.

10. Korzeniowski L., *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa 2012.
11. Kość A., *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2005.
12. Kukulka J., *Bezpieczeństwo a współpraca europejska, współczesność i sprzeczności interesów*. Warszawa 1982.
13. Paździor M., Szmulik B., *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012.
14. Malec J., *U źródeł polskiej nauki policji w XVIII wieku*, Krakowskie studia prawnicze 1987.
15. Masłowski A., *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2009.
16. Misiuk A., *Historia Policji w Polsce*, Warszawa 2012.
17. Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995.
18. Nowicki Z. T., *Ochrona osób i mienia*, Toruń 1999.
19. Ochędowski E., *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, Toruń 2005.
20. Pieprzny S., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2012.
21. Redelbach A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Poznań 1995.
22. Widacki J., Sarnecki P., *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku*, Warszawa- Kraków 1997.
23. Zaborowski J., *Administracyjno- prawne ujęcie pojęć bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny*, „Zeszyty Naukowe SW” nr 41, Warszawa 1985.

Akty normatywne:

24. Wyrok Sądu Najwyższego z 22 grudnia 1993 r., I KZP 30/93, OSNKW, 1994 r., nr 1-2, poz. 6 Wojnarowski J., Babula J., *Bezpieczeństwo militarne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004.
25. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483.
26. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działaniach administracji rządowej, Dz. U. z 1999 r., nr 82 poz. 928.
27. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, z późn. zm.
28. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. z 1997 r., nr 88 poz. 553.
29. Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Dz. U. z 2013 r. poz. 628.

Netografia:

30. http://www.info.policja.pl/portal/inf/860/47710/Stan_zatrudnienia_na-dzien_1_stycznia_2013_r_html (stan na 5 września 2016 r.)

mgr Andrzej Zieliński – absolwent Wydziału Historycznego Uniwersytetu Jagiellońskiego. Od 2006 roku współtworzy i koordynuje działanie systemu bezpieczeństwa w dużym koncernie paliwowym. Działania te przebiegają dwutorowo, zmierzając z jednej strony do ograniczenia strat wynikających z działalności przestępczej, z drugiej zaś polegają na pomocy instytucjom państwowym w przygotowaniu materiałów dochodzeniowo- śledczych oraz dowodowych.