

**Wyspecjalizowane
służby, inspekcje i straże
w systemie administracji
BEZPIECZEŃSTWA
WEWNĘTRZNEGO
PAŃSTWA**

Redakcja naukowa
Marta POMYKAŁA
Ewa PONDEL



**OFICyna
WYDAWNICZA**
POLITECHNIKI RZESZOWSKIEJ

Wydano za zgodą Rektora

R e c e n z e n t

dr hab. Izabela OLEKSIEWICZ, prof. PRz

R e d a k t o r n a c z e l n y

Wydawnictw Politechniki Rzeszowskiej

dr hab. inż. Lesław GNIEWEK, prof. PRz

R e d a k t o r

Piotr CYREK

S k ł a d i ł a m a n i e

Mariusz TENDERA

P r o j e k t o k ł a d k i

Joanna MIKUŁA

*bezpieczeństwo wewnętrzne, formacje mundurowe, służby i straże, administracja
internal security, uniformed formations, services and guards, administration*

© Copyright by Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej
Rzeszów 2021

Wszelkie prawa autorskie i wydawnicze zastrzeżone. Każda forma powielania oraz przenoszenia na inne nośniki bez pisemnej zgody Wydawcy jest traktowana jako naruszenie praw autorskich, z konsekwencjami przewidzianymi w *Ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych* (Dz.U. z 2018 r., poz. 1191 t.j.). Autor i Wydawca dołożyli wszelkich starań, aby rzetelnie podać źródło zamieszczonych ilustracji oraz dotrzeć do właścicieli i dysponentów praw autorskich. Osoby, których nie udało się ustalić, są proszone o kontakt z Wydawnictwem.

p-ISBN 978-83-7934-510-6

e-ISBN 978-83-7934-528-1

Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej
al. Powstańców Warszawy 12, 35-959 Rzeszów

Ark. wyd. 11,00. Ark. druk. 11,75.

Oddano do redakcji w czerwcu 2021 r. Wydrukowano we wrześniu 2021 r.
Drukarnia Oficyny Wydawniczej, al. Powstańców Warszawy 12, 35-959 Rzeszów
Zam. nr 54/21

SPIS TREŚCI

Wyspecjalizowane służby, inspekcje i straże jako element administracji publicznej – wprowadzenie do problematyki.....	5
I. SŁUŻBY POLICYJNE	13
Policja.....	15
Centralne Biuro Śledcze Policji	29
Straż Graniczna	39
II. SŁUŻBY SPECJALNE.....	51
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.....	53
Agencja Wywiadu.....	61
Centralne Biuro Antykorupcyjne	79
III. POZOSTAŁE SŁUŻBY	85
Krajowa Administracja Skarbowa	87
Służba Celno-Skarbowa	95
IV. STRAŻE.....	105
Państwowa Straż Pożarna	107
Straż Gminna.....	117
Straż Ochrony Kolei.....	129
Państwowa Straż Rybacka	137
Państwowa Straż Łowiecka.....	141
V. INSPEKCJE.....	147
Inspekcja Transportu Drogowego	149
Państwowa Inspekcja Sanitarna	169
Inspekcja Weterynaryjna.....	177
Streszczenie	185
Summary	187

WYSPECJALIZOWANE SŁUŻBY, INSPEKCJE I STRAŻE JAKO ELEMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ – WPROWADZENIE DO PROBLEMATYKI

Zapewnienie ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa spoczywa na bardzo licznej grupie podmiotów, z których większość należy do systemu administracji publicznej. Podmioty te wykonują swoje zadania w wielu odmiennych wymiarach sfery bezpieczeństwa państwa, działając na terenie całego kraju, bądź koncentrując się na wyznaczonym jego obszarze. System administracji publicznej w państwie tworzą organy administracji ogólnej oraz administracji specjalnej. Rola tych pierwszych sprowadza się przede wszystkim do działań kierowniczych, koordynacyjnych, kontrolnych i nadzorczych, natomiast działalność tych drugich oparta jest w głównej mierze na wykonywaniu zadań o charakterze realizatorskim. Podmioty te wpływają w znaczący sposób na zwiększenie skuteczności i efektywności działań państwa na rzecz ochrony bezpieczeństwa, przy czym rzeczywista skuteczność zależy od organizacji tej części administracji, zatrudnionych w niej pracowników i przygotowania ich do wykonywania zadań.

Administrację specjalną powinien cechować wysoki stopień specjalizacji zadań, co z pewnością gwarantuje fachowość i profesjonalizm działania. Specjalizacja zawsze bowiem sprzyja nabywaniu wprawy, przez co ekonomizuje poszczególne czynności, które w innym razie musiałyby pozostać rozproszone pomiędzy wieloma podmiotami, wymagałyby większych nakładów, zarówno osobowych, rzeczowych, jak i finansowych¹. Ponadto administrację specjalną, jako system dość mocno rozbudowany, powinny charakteryzować także komplementarność, logiczny i przemyślany podział zadań i kompetencji, a także nastawienie na współdziałanie jako podstawę wzajemnej współpracy poszczególnych jego ogniw. Elementy te wydają się być szczególnie istotne dla zapewnienia sprawności i zdatności całego systemu bezpieczeństwa, którego błędy i nieodpowiednie funkcjonowanie mogą powodować nieprzewidywane skutki o poważnych rozmiarach.

Jednostki administracji specjalnej to wyspecjalizowane w ochronie poszczególnych obszarów bezpieczeństwa służby, inspekcje i stráže, które wyposażone zostały w swoiste środki i formy działania, a w razie potrzeby uprawnione i jednocześnie zobligowane do podejmowania wzajemnej współpracy na rzecz ochrony bezpieczeństwa. Podejmując wyznaczone działania na określonych wycinkach obszaru bezpieczeństwa, przejmują odpowiedzialność za zapewnienie należytej

¹ Zob. J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, PWN, Warszawa 1978, s. 333.

ochrony przed różnego rodzaju zagrożeniami, w tym zagrożeniami powodziowymi, zagrożeniami przeciwpożarowymi, zagrożeniami finansowymi, zagrożeniami w transporcie i komunikacji, zagrożeniami epidemiologicznymi, czy zagrożeniami zdrowotnymi.

Jednostki te określane są także mianem formacji mundurowych, jako że spośród innych organów administracji publicznej odróżniają się zwykle posiadaniem umundurowania, będącego w oczach przeciętnego obywatela środkiem szybkiej identyfikacji przedstawiciela formacji². Ich status prawny jest mocno zróżnicowany, a zasady organizacji i działania regulują odrębne przepisy. Służby i formacje ochrony bezpieczeństwa to w głównej mierze podmioty będące częścią aparatu administracji rządowej (Policja, straż pożarna, Inspekcja Transportu Drogowego), jednakże znajdują się wśród nich również jednostki samorządowe (straż gminna), a nawet służby publiczne tworzone przez podmioty prywatne (Straż Ochrony Kolei). O statusie prawnym każdej z formacji ochrony bezpieczeństwa decyduje ustawodawca w odrębnym akcie prawnym. Słusznie zaznacza J. Dobkowski, że jednostki te nie stanowią jednolitej i jednoznacznej konstrukcji prawnej³.

G. Rydlewski wyraża pogląd, że katalog organów zaliczanych do administracji specjalnej może się znacząco różnić w zależności od przyjętego rozumienia zakresu przedmiotowego bezpieczeństwa państwa⁴. Stwierdzić należy, że na użytek niniejszego opracowania pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa rozumiane jest dość szeroko. Ochrona bezpieczeństwa wewnętrznego państwa realizowana może być na wielu obszarach, za pomocą różnych form i środków działania. Za podmioty administracji specjalnej uznano wszystkie służby i formacje ochronne, których działalność odbywa się na terytorium państwa i ma za przedmiot ochronę jednostki oraz społeczeństwa przed zagrożeniami życia, zdrowia, mienia, jakości środowiska oraz możliwości niezakłóconego rozwoju własnego. Ochrona ta przede wszystkim ma na celu zapewnienie spokoju, ładu i porządku w państwie.

Służby, inspekcje i straże ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa uwikłane są w różnorodne układy strukturalno-organizacyjne, dostosowane odpowiednio do specyfiki ich działania. W zakresie wykonywanych zadań tworzą one samodzielne struktury organizacyjne, z odrębnymi organami wykonującymi swoje kompetencje na poszczególnych szczeblach zarządzania w państwie. Najwyższym poziomem zarządzania jest zwykle szczebel centralny (Komendant Główny Policji, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, Główny Inspektor Transportu Drogowego). Jednostki tworzone na tym szczeblu posiadają kompetencje

² Zob. S. Pieprzny, E. Ura, *Formacje mundurowe w systemie administracji publicznej* [w:] *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2010, s. 16.

³ J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 151–153

⁴ G. Rydlewski, *Kształt systemu instytucjonalnego bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Elipsa, Warszawa 2009, s. 134.

kierownicze, prawodawcze, planistyczne, a także kontrolne i koordynacyjne⁵. Organy centralne mają pozycję centralnego organu administracji rządowej, w swoich działaniach podlegają właściwemu ministrowi. W sferze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest to najczęściej minister właściwy do spraw wewnętrznych. Poziomem średnim jest szczebel wojewódzki (komendanci wojewódzcy policji, komendanci wojewódzcy Państwowej Straży Pożarnej, wojewódzcy inspektorzy transportu drogowego), gdzie występują zarówno kompetencje do kierowania i zarządzania na średnim poziomie, ale duże znaczenie mają także kompetencje o charakterze programistycznym i koordynacyjnym⁶. Najniższe poziomy występują na szczeblu powiatów i gmin, bądź innych wyspecjalizowanych jednostek, kompetencje jakie są tutaj realizowane mają przede wszystkim charakter wykonawczy i realizacyjny. Nie wszystkie formacje ochrony bezpieczeństwa posiadają jednak strukturę trójszczeblową; tak rozbudowany aparat pojawia się w tych największych formacjach, których zadania z zakresu ochrony bezpieczeństwa mają powszechny charakter (Policja, straż pożarna). W pozostałych jednostkach wyodrębniane są ogniwa (delegatury, oddziały) wykazujące pewną zbieżność z podziałem na powiaty⁷. Struktura szczeblowa jest wyrazem decentralizacji, uznawanej za niezbędny warunek skuteczności i efektywności w sferze ochrony bezpieczeństwa. Różnice w ilości szczebli zarządzania, jak podkreśla B. Sprengel, zależą przede wszystkim od zakresu i charakteru zadań oraz stosunku do administracji scentralizowanej, stanowi to wyraz optymalizacji przyjętych rozwiązań⁸.

Ze szczeblową strukturą ściśle związane jest hierarchiczne podporządkowanie organów niższych organom wyższym, szczególnie mocno widoczne i ekspozowane w służbach i formacjach ochrony bezpieczeństwa. Organy wyższych szczebli kierują całokształtem działalności organów podległych, mają także prawo wydawania im wiążących poleceń i służbowych instrukcji, pociągania pracowników do odpowiedzialności służbowej i dyscyplinarnej, a także przejmowania spraw do załatwienia na swoim szczeblu⁹. Sprzyja to jednolitości działania na wszystkich szczeblach, gwarantuje jasny układ kompetencji w działaniach na zewnątrz, co ma szczególne znaczenie w sytuacjach poważnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa.

Niezależnie od podległości służbowej odpowiedniemu organowi centralnemu, organy tworzące administrację specjalną w terenie mogą pozostawać

⁵ Por. W. Kitler, *System bezpieczeństwa narodowego RP – aspekty prawne* [w:] *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, red. W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013, s. 107.

⁶ Por. M. Karpiuk, *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2013, s. 211, 269.

⁷ Zob. K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 45.

⁸ B. Sprengel, *Służby mundurowe ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Zarys problematyki*, TNOiK, Toruń 2008, s. 82.

⁹ Bliższe wyjaśnienia na temat zasady hierarchicznego podporządkowania znajdują się w punkcie 2 niniejszego rozdziału.

w pewnym stopniu zależności od terenowych organów administracji ogólnej. I tak na szczeblu województwa będzie to wojewoda¹⁰, zaś na szczeblu powiatu starosta¹¹. Charakter i treść tej zależności uwarunkowane są natomiast przynależnością do rządowej administracji zespolonej, bądź do administracji niezespolonej.

Administracja zespolona oznacza skupienie wokół organu administracji ogólnej (wojewody albo starosty) i poddanie jego zwierzchnictwu większości organów administracji specjalnej działających na terenie kierowanej przez ten organ jednostki terytorialnej (województwa albo powiatu). Zwierzchnictwo wojewody polega na kierowaniu administracją zespoloną, koordynowaniu i kontrolowaniu jej działalności oraz uzyskiwaniu informacji o wynikach prowadzonych wobec niej kontroli¹². Wiąże się także z odpowiedzialnością polityczną za rezultaty jej działania¹³. Zwierzchnictwo starosty ogranicza się do wskazywania problemów i uzgadniania działań w zakresie uzgodnionym w odrębnych ustawach¹⁴. Sprawując zwierzchnictwo starosta powołuje i odwołuje kierowników organów administracji zespolonej, zatwierdza programy ich działania, uzgadnia wspólne działanie tych jednostek na obszarze powiatu, w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek, w uzasadnionych przypadkach zleca przeprowadzenie kontroli¹⁵. Zasadniczy cel zespolenia administracji wiąże się z zapewnieniem organom administracji ogólnej (województwie, staroście) możliwości realizacji ich roli jako ośrodka dyspozycyjno-wykonawczego odpowiedzialnego za zadania przypisane administracji rządowej w terenie, w szczególności dotyczące bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego oraz zarządzania kryzysowego¹⁶. Ma to zapewnić harmonijne działanie wyspecjalizowanych organów administracji w terenie.

Część organów administracji specjalnej na terenie województwa działa jako wojewódzka administracja niezespolona (art. 56 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie). Są one podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej. Co charakterystyczne, pomiędzy nimi a wojewodą nie występuje relacja zwierzchnictwa. Brak ściślejszej więzi z organem administracji ogólnej jest uzasadniony szczególnym charakterem zadań (inspekcja sanitarna), koniecznością zachowania dyscypliny i jednolitego kierownictwa (siły zbrojne), a także ogólnopaństwowym znaczeniem służby (straż graniczna). Szczególne uprawnienia wojewody wobec organów administracji nie-

¹⁰ Art. 3 ust 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

¹¹ Art. 35 ust 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

¹² Zob. art. 51 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

¹³ J. Jagielski, *Wojewódzka administracja zespolona* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 233.

¹⁴ El. Ura, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 188.

¹⁵ Zob. art. 35 ust 3 ustawy o samorządzie powiatowym.

¹⁶ A. Wiktorowska, *Administracja zespolona* [w:] *System Prawa Administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, red. R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2011, s. 385.

zespolonej reguluje natomiast art. 25 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów w terenie może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, przy czym polecenia te nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej, a także nie mogą dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń. Polecenia takie, wydane organom administracji niezespolej, mogą być wstrzymane przez właściwego ministra, który jednocześnie może wystąpić z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie sporu. Polecenia te są raczej wyrazem dostosowywania polityki Rady Ministrów do miejscowych warunków i zapewnienia współdziałania wszystkich organów administracji rządowej, aniżeli zwierzchnictwa wojewody wobec tej grupy podmiotów. Uprawnienia wojewody mają charakter koordynacyjny¹⁷.

Wielość organów stanowiących administrację specjalną i różnorodność jej zadań jest często podkreślana w literaturze przedmiotu. Podmioty te są opisywane w oparciu o różnorodne cechy. Poszczególne autorzy zwracają uwagę na odmienne elementy strukturalne i funkcjonalne podmiotów należących do systemu bezpieczeństwa państwa. Typologie takie na pewno mają charakter porządkujący. Jednym z kryteriów rozróżniających może być stopień militaryzacji danej formacji. Na tej podstawie K. Sławik wyróżnia trzy rodzaje formacji bezpieczeństwa¹⁸:

- formacje zorganizowane i umundurowane,
- cywilne organy wyspecjalizowane,
- inne jednostki.

Pierwsze powołane są do realizacji kompetencji generalnych, wykonują zadania publiczne w sferze bezpieczeństwa państwa, korzystają w swojej działalności ze środków szczególnych z uprawnieniami władczymi, które umożliwiają dość daleko idącą ingerencję w prawa i wolności obywateli, mogą posługiwać się działalnością dyskrecjonalną, mają możliwość stosowania środków przymusu, w tym także broni palnej. Przykładem jednostek tej grupy jest Policja oraz Państwowa Straż Pożarna.

Do drugiej grupy należy zaliczyć podmioty wyspecjalizowane w policji administracyjnej, nie posiadające tak dużych uprawnień władczych jak podmioty grupy pierwszej. Jednostki te korzystają głównie ze środków prawnych o mniejszej sile oddziaływania, jak akty administracyjne, możliwości nakładania administracyjnych kar pieniężnych, przyznawania i cofania uprawnień, wydawania poleceń zawierających nakazy i zakazy, oraz środków przymusu w ramach egzekucji administracyjnej. Do jednostek tego rodzaju należy zaliczyć Inspekcję Transportu Drogowego.

Trzecią grupę stanowią pozostałe jednostki mocno wyspecjalizowane, o bardzo wąsko określonych zadaniach i kompetencjach (inspekcja weterynaryjna,

¹⁷ Por. M. Pacak, K. Zmerek, *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 82.

¹⁸ K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 43 i n.

inspekcja sanitarna). Ich zakres działania, właściwość oraz obszar są mocno ograniczone.

W nieco inny sposób opisują formacje ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego S. Pieprzny i El. Ura¹⁹. Autorzy ci zwracają uwagę na kwestie umundurowania i uzbrojenia funkcjonariuszy tych formacji podczas wykonywania czynności. Na tej podstawie wyróżniają trzy rodzaje formacji:

- formacje umundurowane uzbrojone, działające na wzór wojskowy,
- formacje umundurowane nieuzbrojone,
- formacje, których pracownicy noszą umundurowanie w czasie wykonywania obowiązków służbowych.

Jednocześnie autorzy zwracają uwagę, iż do formacji mundurowych nie można stosować zamiennie określenia policja administracyjna. Termin ten ma bowiem szersze znaczenie.

Jeszcze innym podziałem służb ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego posługuje się B. Sprengel²⁰. Na podstawie kryterium przedmiotowego autor ten wyróżnia pięć rodzajów służb:

- służby specjalne,
- służby ochrony państwa,
- służby policyjne,
- służby porządkowe i straż,
- inspekcje.

Nie jest to jednak podział całkowicie rozłączny. Niektóre służby mogą wykazywać cechy kwalifikujące je do kilku grup.

Służby specjalne to wywiad i kontrwywiad, ich zadania koncentrują się ochronie integralności terytorialnej państwa i jego dogodnej pozycji na arenie międzynarodowej. Niejednokrotnie jednostki te są nazywane policją polityczną. Służby specjalne to służby bezpieczeństwa, których głównym zadaniem jest zbieranie informacji dla krajowych ośrodków decyzyjnych. Wykonują one kompetencje policje, ale te są ograniczone do zatrzymywania i aresztowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa²¹. Przykładem jednostki należącej do tej grupy jest Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Służby ochrony państwa stoją na straży konstytucyjnego porządku w kraju. Należy do nich między innymi ochrona interesów ekonomicznych państwa, ochrona informacji niejawnych, ochrona sieci i systemów teleinformatycznych.

¹⁹ S. Pieprzny, E. Ura, *Formacje mundurowe w systemie administracji publicznej* [w:] *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Ura, S. Pieprzny, RS Druk, Rzeszów 2010, s. 31–32.

²⁰ B. Sprengel, *Służby mundurowe ochrony bezpieczeństwa...*, s. 61 i n.

²¹ Por też.: L. Pawlikowicz, *Zarys ewolucji struktur organizacyjnych służb specjalnych Polski Ludowej w latach 1944-1964* [w:] *Bezpieczeństwo i porządek publiczny – historia, teoria, praktyka*, red. E. Ura, Wydawnictwo UR, Rzeszów 2003, s. 51 i n.

Do tej grupy służb B. Sprengel zalicza Centralne Biuro Antykorupcyjne, ale także Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego²².

Służby policyjne spełniają funkcje: prewencyjną, represyjną i usługową. Wykonują zadania ochronne, zapobiegawcze, śledcze, kontrolne oraz nadzorcze. Służby policyjne mają bardzo szeroki i jednocześnie mocno zróżnicowany zakres podmiotowy i przedmiotowy kompetencji. Przykładem tych służb są: Policja, Żandarmeria Wojskowa, Straż Graniczna.

Służby porządkowe i straże mają kompetencje dość wąskie, ograniczając się do czynności o charakterze porządkowym. Należą tutaj straże gminne oraz służby ratownicze.

Z kolei inspekcje wyróżnia posiadanie uprawnień kontrolnych oraz uprawnienia do prowadzenia postępowania przygotowawczego w sprawach przestępstw i wykroczeń, a także występowania w charakterze oskarżyciela publicznego.

Katalog formacji wykonujących zadania z zakresu ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest dość szeroki. Należą do nich w szczególności:

- Policja,
- Straż Graniczna,
- Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
- Agencja Wywiadu,
- Centralne Biuro Antykorupcyjne,
- Służba Ochrony Państwa,
- Służba Więzienna,
- Służba Celno-Skarbowa,
- Inspekcja Transportu Drogowego,
- Państwowa Inspekcja Sanitarna,
- Inspekcja Weterynaryjna,
- Państwowa Straż Pożarna,
- Straż Gminna,
- Straż Leśna,
- Straż Parku Narodowego,
- Państwowa Straż Rybacka,
- Państwowa Straż Łowiecka.

Zadania administracji specjalnej w tym zakresie podzielone są na szereg odrębnych i wyspecjalizowanych obszarów. W związku z tym mogą one w pewnym zakresie nakładać się na siebie. Często przytaczanym przykładem są zadania policji i straży gminnych w zakresie ochrony porządku publicznego na terenie gminy²³.

²² B. Sprengel, *Służby mundurowe ochrony bezpieczeństwa...*, s. 64.

²³ Zgodnie z art. 1 ustawy o strażach gminnych straże gminne mogą być tworzone są w celu ochrony porządku publicznego na terenie gminy. Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego należy do podstawowych zadań policji wymienionych w art. 1 ust 2 ustawy o policji. Obowiązek podejmowania współpracy przez straże gminne i policję reguluje art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o strażach gminnych. W celu jego realizacji wójt, burmistrz (prezydent miasta) może zawierać z właściwym

Sytuacje takie nie muszą jednak od razu budzić wątpliwości i skłaniać do zmiany norm zadaniowo-kompetencyjnych. Może to stać się podstawą owocnej współpracy i efektywnego współdziałania w dłuższej perspektywie z pożytkiem dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Istotą współdziałania w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest dążenie do wypracowania skutecznych środków i usprawnień służących osiągnięciu wspólnego celu z zakresu ochrony bezpieczeństwa. Współdziałanie zwykle wymaga zaplanowania, konsekwentnej realizacji zadań, sprzyja także wprowadzaniu nowych rozwiązań technicznych, doskonalenie wiedzy i umiejętności. Podstawą współpracy jest wspólny cel i jego akceptacja przez wszystkie strony. Sprawność w realizacji współpracy wiąże się natomiast z koordynacją wspólnie prowadzonych działań²⁴. Współpraca i współdziałanie może przejawiać się w różnych działaniach. Administracja specjalna to przede wszystkim aparat wykonawczy, dlatego będą to zwłaszcza czynności z zakresu zabezpieczenia i ochrony, wspólne akcje, wspólne patrole, wymiana informacji o zagrożeniach, wspólne ćwiczenia czy szkolenia. Duże znaczenie wydaje się mieć także tworzenie wspólnych programów prewencyjnych. Tego typu działania podejmowane są w szczególności na poziomie lokalnym we współpracy Policji z władzami samorządowymi i mają na celu poprawę bezpieczeństwa publicznego mieszkańców tych społeczności²⁵.

Niniejsza publikacja to przegląd bieżących problemów związanych z organizacją oraz funkcjonowaniem wybranych służb, inspekcji i straży, a jednocześnie próba charakterystyki aktualnych tendencji rozwojowych w systemie ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Jej celem jest uporządkowanie i dokonanie odpowiedniej systematyki zagadnień strukturalno-organizacyjnych oraz funkcjonalnych w świetle dokonanych w ostatnich latach zmian w ustawodawstwie. Jest ona efektem badań podejmowanych w Zakładzie Prawa i Administracji, przy czym autorami poszczególnych tekstów są zarówno doświadczeni pracownicy naukowcy, jak i studenci kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne na Wydziale Zarządzania Politechniki Rzeszowskiej im. Ignacego Łukasiewicza.

*Marta Pomykała*²⁶

terytorialnie komendantem policji porozumienie o współpracy straży i policji. Zob. także: M. Pomykała, *Zakres i formy współpracy straży gminnej z policją na przykładzie województwa podkarpackiego* [w:] *Przemiany i perspektywy straży miejskich i gminnych w ochronie porządku i bezpieczeństwa publicznego*, red. K. Rajchel, Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji, Warszawa 2007, s. 227 i n.

²⁴ Szerzej na temat współdziałania: M. Pomykała, *Z problematyki współdziałania administracji publicznej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, red. E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny, Politechnika Rzeszowska, Rzeszów 2008, s. 342.

²⁵ Rozważania na temat lokalnych programów poprawy bezpieczeństwa zawarte są w rozdziale VI w punkcie 5.

²⁶ dr hab. Marta Pomykała, prof. PRz, Zakład Prawa i Administracji, Wydział Zarządzania, Politechnika Rzeszowska im. Ignacego Łukasiewicza. ORCID: 0000-0002-2557-1876.

I. SŁUŻBY POLICYJNE

POLICJA

Ewa PONDEL¹

Wprowadzenie

Policja – to pojęcie mające swoje źródło w starożytnej grece. W języku greckim „politeia” oznaczało przede wszystkim ustrój państwa i rządzenie. Starożytni utożsamiali z nim dobrze zorganizowaną wspólnotę państwową – trwałą, jednolitą i doskonałą organizację ludzi. Na przestrzeni wieków zakres semantyczny pojęcia Policja ulegał jednak ciągłej ewolucji. Na poszczególnych etapach jej przebiegu pojęcie to mieściło w sobie odmienne treści. Ewolucja ta była wynikiem zmiany poglądów na zadania i cele państwa oraz walki o prawa jednostki w państwie².

W okresie średniowiecza (XIV wiek) słowa „politia”, „policite”, „police” używane były początkowo tylko dla określenia działalności państwa, zmierzającej do realizacji porządku, bezpieczeństwa i dobrobytu. Ale wraz z rozszerzaniem się uprawnień zwierzchnich panującego (XV wiek) powstaje pojęcie „ius politiae”, mieszczące w sobie znacznie szerszą treść, stanowi ono bowiem normę generalną na podstawie, której opierała się działalność panujących zmierzająca do osiągnięcia dobrobytu i ogólnej szczęśliwości poddanych. Troska o zaprowadzenie doskonałego bytu w państwie nie ograniczała się do spraw świeckich, bo od początku XVI wieku obejmowała również sprawy religijne. „Ius politiae” odegrało wyjątkową rolę dla ugruntowania absolutyzmu (państwa policyjnego), korzystali z niego skwapliwie panujący, coraz bardziej rozszerzając swą władzę przez szczególną reglamentację życia ludności na każdym odcinku.

Działalność państwa oparta na „ius politiae” stała się materiałem do utworzenia pojęcia „policja”. W XVI wieku obejmowało ono całokształt działalności państwa. W początkach wieku XVII wyodrębniają się z niego jednak sprawy zagraniczne, wojskowe i skarbowe, a w XVIII wieku sądownictwo. Nadal jednak jest ono rozumiane bardzo szeroko – jako dzisiejsza administracja wewnętrzna i ustawodawstwo. Pod koniec XVIII wieku pod pojęciem „policja” rozumiano już tylko działalność administracji wewnętrznej, skierowaną na utrzymanie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego³.

¹ mgr Ewa Pondel, Zakład Prawa i Administracji, Wydział Zarządzania, Politechnika Rzeszowska im. Ignacego Łukasiewicza. ORCID: 0000-0001-8096-5897.

² *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 4, Warszawa 1997, s. 956.

³ Rozwój historyczny pojęcia policja i jego treść przedstawia szerzej W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 3 i nast.

Kompetencje organów, formacji i służb policyjnych wyznaczone zostały wyraźnie, najpierw przepisami pruskiego Allgemeine Landrecht von 1794 (Powszechnego Prawa Krajowego z 1794 r.), zaś później upowszechnione w innych krajach europejskich. Rozgraniczono w nich opiekę społeczną od ochrony przed zagrożeniami i określono w sławnym § 10 II 17 ALR status policji następującymi słowami: „Instytucjami koniecznymi do utrzymania spokoju, bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz do oddalenia od publiczności (społeczności) względnie poszczególnych jej członków (jednostek), grożącym im niebezpieczeństwom jest powołany urząd policyjny (policja)”.

Współcześnie pojęcie „policja” jest stosowane dla określenia instytucji – formacji (służby) istniejącej między innymi w państwie polskim, powołanej do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, działającej w interesie jednostki, społeczności, społeczeństwa, państwa, makrostruktury państwowej (wspólnoty) – jako całości⁴.

Policja będąc formacją, posiada strukturę organizacyjną mającą wiele cech właściwych wojsku, a jej działalność jest precyzyjnie uregulowana ustawami, jak również aktami niższej rangi. Policja pełni istotną rolę w sferze egzekwowania prawa, co nabrało szczególnego znaczenia po przemianach społeczno-ustrojowych, które nastąpiły w Polsce po 1990 r. Aktualnie całą działalność formacji i służb policyjnych należy postrzegać jako działalność organów Policji – w tym Komendanta Głównego Policji (centralnego organu administracji rządowej), komendantów wojewódzkich, komendantów powiatowych etc. Policji (terenowych organów administracji rządowej). Te organy egzekwują przestrzeganie stanowionych w państwie praw. Bez Policji niemożliwe byłoby funkcjonowanie władzy sądowniczej. Szeroki zbiór stanowionych praw przez władzę sądowniczą i administracyjną egzekwują organy policyjne zgodnie z przyznanymi im w drodze ustawowej kompetencjami⁵.

Policja z pewnością jest jedną z najważniejszych instytucji w demokratycznym państwie. Jej funkcjonowanie jest przedmiotem zainteresowania wielu dziedzin prawa, zwłaszcza takich jak: prawo karne, prawo administracyjne, prawo konstytucyjne, a także innych nauk: socjologii, psychologii, administracji i zarządzania, kryminologii i kryminalistyki. Można nawet mówić o wykształceniu nowej dyscypliny – nauki o policji.

Policja w systemie podmiotów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego

Bezpieczeństwo to jedna z najbardziej elementarnych potrzeb człowieka, jest podstawowym prawem, które można sprowadzić do eliminowania sytuacji zagra-

⁴ Zob. szerzej na ten temat w: J. Caban, *Reglamentacja prawna działania administracji w sferze bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego demokratycznego państwa prawa*, Warszawa 2001, s. 24 i n.

⁵ *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 4, Warszawa 1997, s. 668 i 956.

zających jednostkom, jak i dobrom. Sytuacje te bowiem są skutkiem niepoprawnych relacji człowieka z otoczeniem⁶. Bezpieczeństwo pojmowane jest jako brak zagrożeń, które odczuwają tak jednostki, jak również duże grupy społeczne, czy też państwa oraz narody. Należy zauważyć, że poziom bezpieczeństwa zależy nie tylko od dobrze funkcjonującego prawa w państwie, ale także od organizacji instytucji państwowych, które powołane zostały do jego zapewnienia. Bezpieczeństwo bardzo często definiowane jest jak stan oraz proces, w ramach którego instytucje oraz mieszkańcy określonego terenu mają zapewnianą ustawowo ochronę przed zagrożeniami wynikającymi z działania innych osób, zjawisk przyrody, czy też awarii technicznych⁷.

Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego to podstawowe zadanie państwa oraz funkcjonujących w jego ramach organów. Aby można realizować to zadanie niezbędne jest istnienie odpowiednich struktur organizacyjnych, których zakres kompetencji umożliwia realizację ochrony w przedmiotowej sferze. Biorąc pod uwagę fakt, że bezpieczeństwo publiczne przestało być wyłączną domeną państwa, zaś kompetencje oraz zadania administracji publicznej wskazują, że reakcja na zagrożenia bezpieczeństwa oraz implementowanie pożądaných konkretnych procesów należy do państwa, to porządek publiczny stał się domeną samorządu terytorialnego. Takie spojrzenie na problematykę bezpieczeństwa rzutuje na liczbę podmiotów bezpieczeństwa i porządku publicznego tworzących system ochrony państwa.

Szczegółowe zadania ochronne i zapobiegawcze z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego powierzono licznej grupie organów, nazywanych formacjami bądź służbami mundurowymi. Wiodącą rolę wśród tych organów pełni Policja, jej zakres kompetencji oparty został o klauzulę generalną⁸. Policja została wyposażona w wiele szczegółowych uprawnień mających na celu wykrywanie i ściganie przestępstw oraz ich sprawców, dokonywanie kontroli przestrzegania prawa oraz prowadzenie nadzoru nad innymi formacjami ochronnymi. Do tak sformalizowanych zadań oraz uprawnień dostosowana została struktura organizacyjna Policji.

Warto również podkreślić, że Policja nie jest jedyną formacją, która realizuje zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Funkcjonuje bowiem wiele innych formacji, realizujących zadania szczególne, wkraczające w obszar ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. To zorganizowany ustawowo system służb, inspekcji i straży, odpowiedzialnych za zapewnienie

⁶ H. Maslow, mówiąc o bezpieczeństwie uważa, że każda osoba naszego społeczeństwa wybiera bezpieczeństwo, porządek, prawo oraz życie zorganizowane i przewidywalne, w którym brak jest przypadkowych i nieprzewidywalnych i nieoczekiwanych zdarzeń. H. Maslow, *Motivation and Personality, an imprint of Addison Wesley Longman, NC*. New York 1970, s. 40.

⁷ J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne, Zarys systemu*, Wyd. Difin, Warszawa 2013, s. 7.

⁸ Wynika to z definicji ustawowej tej formacji zawartej w art.1 ust.1 ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 360 ze zm.) wskazującej, że Policja to umundurowana i uzbrojona formacja służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

szeroko pojmowanego bezpieczeństwa państwa. Są to podmioty wyspecjalizowane w zwalczaniu szczególnych zagrożeń bezpieczeństwa, a ich zadania mieszczą się przykładowo w zakresie ochrony przeciwpożarowej, bezpieczeństwa w transporcie i komunikacji, bezpieczeństwa zdrowotnego, lokalnego bezpieczeństwa i porządku, bezpieczeństwa na terenie lasów, parków czy też obszarów kolejowych. W większości przypadków podobnie jak Policja wyposażone są one w szczególne uprawnienia, służące do wykrywania zagrożeń, jak również ścigania sprawców przestępstw i wykroczeń. Należy zauważyć, że ważnym elementem statusu organizacyjnego tych jednostek jest współpraca z Policją⁹.

Znaczenie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w ujęciu formalnym wyjaśnia Edward Ura wskazując, że oznacza ona „całokształt urządzeń prawnych, organizacyjnych i technicznych pozostających w dyspozycji państwa, które służą zapewnieniu bezpieczeństwa państwa, jego trwałości i warunków rozwoju, ochronę zasad konstytucyjnych ze szczególnym uwzględnieniem zasady poszanowania prawa w tym praw obywatelskich i zasad współżycia społecznego oraz ochronę stosunków regulujących normami moralnymi i zwyczajowymi”¹⁰.

Celem nadrzędnym wszystkich działań administracji jest ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego. Pojęcie to należy rozumieć – jak wynika z przeprowadzonych rozważań – jako system rozwiązań prawnych będących w dyspozycji właściwych organów państwa, który zapewnia bezpieczeństwo i porządek publiczny¹¹. Aby poprawić stan bezpieczeństwa, które jest dobrem jednostki, jak i całego społeczeństwa, należy dążyć do zapobiegania wszelkim zagrożeniom płynącym zarówno z zewnątrz, jak i wewnątrz państwa, podejmować działania nie represyjne, ale prewencyjne w razie ich powstania, przez powołane w państwie odpowiednio wyspecjalizowane służby mundurowe, instytucje, wchodzące w skład administracji publicznej. Uważam, że nie tylko organizacja i działania wynikające z funkcji państwa mają zapewnić bezpieczeństwo i porządek publiczny, ale przede wszystkim udział jednostki, dla której jest dobrem osobistym, jak i całego państwa.

Szczególne uprawnienia Policji realizowane w ochronie bezpieczeństwa i porządku prawnego

Z uwagi na szczególną pozycję Policji w systemie organów państwa, ustawa zezwala jej na stosowanie pewnych szczególnych form działania przy realizacji zadań z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zadania te wymagają niekiedy podejmowania środków daleko bardziej wkraczających w sferę

⁹ Z. Nowakowski, M. Pomykała, J. Rajchel, K. Rajchel, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organizacja i funkcjonowanie* (red. nauk. K. Rajchel), Warszawa 2014, s. 23.

¹⁰ Ed. Ura, *Milicja Obywatelska*, Warszawa 1975, s. 40.

¹¹ Z. Nowakowski, M. Pomykała, J. Rajchel, K. Rajchel, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego ze szczególnym uwzględnieniem aspektów prawno-organizacyjnych*, (red. nauk. K. Rajchel), Warszawa 2009, s. 48–52.

praw i wolności obywatelskich aniżeli klasyczne formy działania administracji. Zachowanie obywateli niezgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, stwarzające zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, wymaga bowiem zastosowania w określonych sytuacjach środków przymusu.

W literaturze przyjęło się nazywać te środki szczególnymi uprawnieniami Policji¹² bądź szczególnymi formami działania Policji¹³. Należy jednak zaznaczyć, że dla Policji środki te nie są ani szczególnymi, ani też nietypowymi, a wręcz przeciwnie, korzysta ona z nich, wykonując swoją zasadniczą działalność. Ich szczególny charakter wynika jedynie stąd, iż nie mogą one być wykorzystywane przez pozostałe organy administracji państwa dla realizacji innych zadań. Należy zatem podkreślić, że szczególne uprawnienia Policji są specyficznymi prawnymi formami jej działania jako organu realizującego zadania w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. W pewnych jednak sytuacjach, określonych odrębnymi przepisami, niektóre organy administracji, zobowiązane do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego mogą być upoważnione do korzystania z tych samych uprawnień co Policja¹⁴. Jednak zawsze – należy to wyraźnie podkreślić – środki te mają zastosowanie tylko przy realizacji zadań z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Rozważając zagadnienie szczególnych uprawnień Policji, należy zastanowić się nad ich umiejscowieniem pośród prawnych form działania administracji. Szczególne uprawnienia to zbiorcza kategoria tych ogólnych form działania administracji, należących do różnych grup, które charakteryzują się jedną wspólną cechą, a mianowicie – przy ich zastosowaniu występuje bezpośrednia ingerencja w sferę praw i wolności obywatelskich. Z reguły mieć będziemy tu do czynienia z czynnościami materialno-technicznymi, ale występować będą również akty administracyjne, zwłaszcza ich szczególny rodzaj – rozstrzygnięcia bezpośrednie.

W literaturze przedmiotu podjęto próbę sklasyfikowania szczególnych uprawnień w oparciu o kryterium skutków, jakie wywołują. Uwzględniając to kryterium J. Zaborowski dzieli szczególne uprawnienia Policji na podstawowe i pomocnicze. Do pierwszej grupy zalicza te, które wywołują bezpośrednie skutki prawne, np. legitymowanie, zatrzymywanie, przeszukiwanie. Skuteczność ich użycia zagwarantowana jest możliwością zastosowania środków przymusu bezpośredniego. Do drugiej grupy natomiast zalicza środki przymusu bezpośredniego i broń palną. Ich skuteczność nie jest zagwarantowana żadnymi innymi środkami, a jedynie możliwością stopniowania użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej¹⁵.

¹² Ed. Ura, *Prawne formy i metody działania Policji*, Zeszyty Naukowe UMCS Lublin 1995, nr 42.

¹³ S. Płowucha, *Zagadnienia prawne organizacji i funkcjonowania Policji*, s. 40 i n.; K. Rajchel, *Porządek i bezpieczeństwo w ruchu drogowym*, Rzeszów 1979 r., s. 114 i n.

¹⁴ Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2418 ze zm.).

¹⁵ J. Zaborowski, *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977, s. 44 i n.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 maja 2012 r.¹⁶, kwestionując dotychczasowe podstawy prawne zastosowania środków przymusu bezpośredniego uznał, że materia dotycząca stosowania środków przymusu bezpośredniego, głęboko ingeruje w sferę konstytucyjnych praw i wolności człowieka, co wymaga szczegółowego uregulowania w akcie rangi ustawowej, a nie w aktach wykonawczych (rozporządzeniach), gdyż tylko przepisy ustawy, zgodnie z art. 41 ust.1 Konstytucji RP¹⁷, mogą zezwalać na jakąkolwiek ingerencję w sferę wolności osobistej jednostki. Ten wyrok znacznie przyspieszył prace legislacyjne nad nową regulacją dotyczącą środków przymusu, co doprowadziło do uchwalenia ustawy z 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (dalej uśpbbp.)¹⁸, która weszła w życie z dniem 5 czerwca 2013 r. Ustawa nadała stosowne uprawnienia dla służb, inspekcji oraz straży, które realizują zadania z zakresu ochrony bezpieczeństwa państwa. W myśl przepisów tej ustawy jednym z podmiotów uprawnionych do używania zarówno środków przymusu bezpośredniego, jak i broni palnej jest Policja.

Ustawa o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej wprowadziła kompleksowe zmiany w systemie prawa. Na nowo określiła katalog środków przymusu bezpośredniego, a także wskazała przypadki użycia i wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej, zasady postępowania przed i po użyciu oraz wykorzystaniu środków przymusu bezpośredniego i broni palnej oraz sposoby ich użycia i wykorzystania. Należy jednak bacznie obserwować jak wszystkie służby państwowe – w tym Policja, które uzyskały uporządkowane i zharmonizowane uprawnienia do użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej przy realizacji ustawowych zadań, będą je przestrzegać i stosować. Regulacja ta stała się podstawą nowego uporządkowania uprawnień służących ochronie bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa i porządku publicznego, nie tylko dla Policji, ale także dla innych wyspecjalizowanych służb, inspekcji, straży, które zgodnie z ustawą otrzymały uprawnienia do ich użycia i wykorzystania w zakresie realizacji swych ustawowych zadań.

Podstawowym obowiązkiem naszego ustawodawstwa jest stworzenie warunków gwarantujących rzeczywistą ochronę każdego człowieka przed przemocą brutalnością i innymi zachowaniami naruszającymi dobro chronione przez prawo. Wynika on wprost z ustawy zasadniczej, którą tworzy konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁹. Największe nadzieje związane z osiągnięciem tego szczytnego celu pokładane są w Policji, z racji powierzenia tej instytucji najważniejszych zadań i uprawnień²⁰.

¹⁶ Wyrok TK z dnia 17 maja 2012 r., sygn. akt K10/11, OTK/3/A/2012.

¹⁷ Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 628.

¹⁹ Dz.U. nr 78, poz.483 ze zm.

²⁰ W. Kotowski, *Ustawa o Policji, Komentarz*, wyd. IV, Lex/el.2021, s. 1; zob. M. Jurgilewicz, *Rola podmiotów uprawnionych do użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Siedlce 2017, s. 194 i n.

Jak wynika z przedstawionych rozważań, szczególne uprawnienia Policji pozwalają jej ingerować w zastrzeżoną konstytucyjnie sferę praw i swobód obywatelskich. Korzystanie z tych uprawnień jest zagadnieniem niezmiernie złożonym i skomplikowanym, a determinuje je zachowanie poszczególnych obywateli. Użycie środka przymusu bezpośredniego musi zawsze wynikać z uzasadnionej potrzeby (zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego) i zmierzać do osiągnięcia określonego celu (podporządkowanie wydanym poleceniom).

Naruszenie zasady praworządności przez Policję może przybrać zarówno postać nadużycia przyznanych uprawnień, jak i postać lekceważenia lub niepodjęmowania czynności prawem przewidzianych, kiedy należy je podjąć. Dlatego też, należy pamiętać, że wszystkie uprawnienia Policji są jednocześnie jej obowiązkami. Policjant nie może w sytuacjach to uzasadniających nie wykonać czynności, o których mowa. Tylko przy takim pojmowaniu szczególnych uprawnień można mówić o przestrzeganiu zasady praworządności. Tylko w taki sposób Policja może umacniać swój autorytet i liczyć na pomoc społeczeństwa. Istotną rolę odgrywają przy tym indywidualne predyspozycje funkcjonariuszy, ich poziom ogólny, kultura osobista, doświadczenie życiowe itp. oraz stałe podnoszenie swoich kwalifikacji zawodowych. Dają one gwarancję działania zgodnie z prawem i zasadami współżycia społecznego.

Szczególne uprawnienia są niezbędnym elementem zapewniającym efektywność działania Policji w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Efektywność ta mierzona jest nie tylko samą sprawnością działania, ale również jego skutecznością. Wydaje się jednak, że nie można do tej skuteczności dążyć za wszelką cenę, ponieważ byłoby to zaprzepaszczeniem tego wszystkiego, co składa się na pojęcie humanitaryzmu.

Obecne rozwiązania ustawowe w zakresie szczególnych uprawnień Policji umożliwiają jej podejmowanie specyficznych działań na rzecz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. W obecnym stanie zagrożenia przestępczością są w zasadzie wystarczające, choć w niektórych przypadkach wymagają jeszcze doprecyzowania i uszczegółowienia. Stopień zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego ulega jednak ciągłym zmianom, chociażby na skutek rozwoju nauki i techniki i wykorzystywania go w działaniach przestępczych. Regulacja uprawnień Policji musi zatem spełniać dwa, wydawałoby się całkiem sprzeczne, warunki. Powinna być na tyle elastyczna, by dawać skuteczne możliwości przeciwdziałania także w sytuacjach nowych do tej pory niewystępujących, a jednocześnie bardzo precyzyjna, gdyż uprawnienia szczególne w istotny sposób ograniczają prawa i swobody obywateli. Zachowanie między nimi właściwych proporcji pozwoli Policji należycie wypełniać powierzoną jej rolę.

Policja w ochronie bezpieczeństwa państwa w kontekście zagrożenia terroryzmem

Po rozpoczęciu transformacji ustrojowej przez dwie i pół dekady Polska pozostawała niemal wolna od zamachów terrorystycznych i póki co nadal taką pozostaje. Mimo, że nie jest pierwszoplanowym celem dla organizacji ekstremistycznych, to musi liczyć się z możliwością wrogich działań w związku z naszym udziałem w operacjach NATO czy w UE, w kampanii antyterrorystycznej. Ostatnie lata przynoszą informacje o coraz poważniejszych próbach ataków terrorystycznych. Chodzi zwłaszcza o przygotowania do wysadzenia budynku Sejmu RP w 2012 r. (przez obywatela Polski), czy inne potwierdzone ataki terrorystyczne na terenie Polski²¹. Na państwo został nałożony konstytucyjny obowiązek strzeżenia niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela, zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, stania na straży dziedzictwa narodowego oraz zapewnienia ochrony środowiska²².

Bezpieczeństwo państwa jest zmiennym w czasie procesem i wymaga ciągłego zapewnienia sprawnie działających podmiotów, a w szczególności wyspecjalizowanych służb mundurowych powołanych do ochrony i bezpieczeństwa państwa. Oznacza to w praktyce racjonalne wykorzystanie wszystkich środków, wyznaczenie sprawnie działających podmiotów mających zapewnić oraz opracować mechanizmy współpracy między nimi. Za takim podejściem przemawia fakt ciągłej ewolucji działania i funkcjonowania struktur organizacji terrorystycznych na obszarze Unii Europejskiej.

W Polsce do czerwca 2016 roku nie było regulacji prawnej dotyczącej zwalczania terroryzmu. W praktyce prawnej nie funkcjonował jeden dokument całościowo obejmujący tę problematykę. Konsekwencją tego było przekazanie kompetencji w tej dziedzinie wielu służbom i podmiotom w państwie. Sytuacja ta powodowała wiele problemów, przede wszystkim brak było całościowych rozwiązań systemowych, zarówno w kwestii ustawodawstwa, jak i organizacji, efektem czego był chaos kompetencji w tym obszarze.

W dniu 10 czerwca 2016 roku została uchwalona ustawa o działaniach antyterrorystycznych²³. Jest to akt zupełnie nowy, niemający precedensu w historii polskiego prawa, a zatem tematyka ta nie jest obudowana ani orzecznictwem, ani bogatym dorobkiem doktryny, z którym można polemizować i z którego można czerpać. Po wtóre, ustawa ma charakter nadzwyczaj ekлекtyczny, łączący regulacje różnych dziedzin prawa: policyjnego, karnego procesowego, zahaczając również o materialne, konstytucyjnego, administracyjnego, cywilnego, a nawet elementów

²¹ M. Gabriel-Węglowski, *Działania antyterrorystyczne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 28.

²² Art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dnia 2 kwietnia 1997 r.

²³ Dz.U. z 2019 r., poz. 796.

prawa pracy i prawa morskiego²⁴. Po trzecie wreszcie, ustawa jest w wielu miejscach kontrowersyjna i niejasna, a ów mityczny ustawodawca nie ułatwia zadania, pozbawiając interpretatora praktycznie możliwości odwołania się do wykładni autentycznej²⁵. Potrzeba powstania ustawy o działalności antyterrorystycznej, była słuszna i potrzebna ze względu na wprowadzenie odpowiednich procedur w szerokim tego słowa znaczeniu oraz mechanizmów koordynacyjnych niezbędnych dla szybkiego, sprawnego i jak najbardziej skutecznego reagowania zarówno na bezpośrednie zagrożenie lub atak terrorystyczny, jak i na permanentną prewencję w tym obszarze²⁶.

Ustawa antyterrorystyczna stanowi odpowiedź na nowe rozwiązania w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, opisując podstawowe zadania w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania oraz usuwania ewentualnych skutków zagrożeń o charakterze terrorystycznym. Podstawowym celem regulacji jest podniesienie efektywności polskiego systemu antyterrorystycznego, a tym samym zwiększenie bezpieczeństwa wszystkich obywateli RP, poprzez wzmocnienie mechanizmów koordynacji działań, doprecyzowanie zadań i obszarów odpowiedzialności poszczególnych służb i organów oraz zasad współpracy między nimi, zapewnienie możliwości skutecznych działań w przypadku podejrzenia przestępstwa o charakterze terrorystycznym.

W systemie bezpieczeństwa antyterrorystycznego państwa, jak i w przypadku każdego rodzaju zagrożenia o charakterze ogólnym, jedną z podstawowych formacji służących ochronie bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego jest Policja²⁷. W zakresie kompetencji Policji ustanowione są działania mające na celu zapobieganie zagrożeniom o charakterze terrorystycznym oraz zadania mające na celu przeciwdziałania innym zagrożeniom w zakresie bezpieczeństwa publicznego, w których mogą pojawić się zagrożenia ze strony zorganizowanych grup terrorystycznych. Przeciwdziałanie aktom terroryzmu, udział w działaniach kontrterrorystycznych to nowe ustawowe funkcje Policji²⁸.

Należy jednak zauważyć, że wiodącą rolę w zakresie rozpoznawania i zapobiegania aktom terroru na obszarze Polski przyznano zgodnie z tzw. UT służbie specjalnej, tj. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Policja jako szczególna formacja o najszerszym ze wszystkich służb zakresie działania, dysponująca szerokim spektrum sił i środków jest nie tylko wsparciem dla innych służb, ale przede wszystkim bezpośrednim realizatorem działań, w całym procesie zwalczania, zapobiegania i niwelowania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym oraz zobligowana jest do zebrania dowodów i doprowadzenia sprawców przestępstwa

²⁴ W kwestii zagrożeń terrorystycznych dla Polski od strony Morza Bałtyckiego por. także P. Mikiwicz, *Przeciwdziałanie zagrożeniu terrorystycznemu i konsekwencji ataku terrorystycznego na polskich akwenach morskich. Analiza prawna i postulowany model organizacyjny* [w:] *Ustawa antyterrorystyczna. Materia ustawowa*, red. K. Indecki, Warszawa 2009, s. 28.

²⁵ Tamże, s. 28.

²⁶ Tamże s. 35.

²⁷ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 360 ze zm.)

²⁸ Art. 3 ust. 2 pkt 3 i 3a ustawy o Policji.

przed organy sprawiedliwości. Jak wynika z ustawowych uprawnień Policji, swoje działania w zakresie zapobiegania i zwalczania zagrożenia terroryzmem realizuje, wykonując czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze oraz administracyjno-porządkowe²⁹. Wskazane czynności to tylko część działań, które podejmuje Policja w sytuacji kryzysowej. Przyjęła również opracowany system alarmowy NATO w zakresie zagrożeń związanych z zarządzaniem kryzysowym, zawarty w ustawie antyterrorystycznej³⁰.

Struktura organizacyjna Policji po 2016 roku, została poddana znacznej rekonstrukcji. Podyktowane to było między innymi wprowadzeniem w życie ustawy antyterrorystycznej, z której jasno wynikały przydzielone funkcje i zadania dla tej szczególnej formacji jaką jest Policja. Zmiany w ustawie o Policji, wyodrębniły m.in. nowe rodzaje służb: kryminalnej, śledczej, spraw wewnętrznych, prewencyjnej, kontrterrorystycznej oraz wspomagającej działalność Policji w zakresie organizacyjnym, wyodrębnione oddziały prewencji i inne³¹.

W strukturze organizacyjnej Policji pojawiły się dwie nowe jednostki: Centralny Pododdział kontrterrorystyczny Policji „BOA”³² oraz Samodzielne Pododdziały Kontrterrorystyczne Policji podległe właściwym komendantom wojewódzkim Policji lub Komendantowi Stołecznemu Policji³³, które wraz CPKP „BOA” są odpowiedzialne za prowadzenie działań kontrterrorystycznych na terenie Polski. Zadaniem CPKP „BOA” jest przeciwdziałanie terroryzmowi i jego fizyczne zwalczanie oraz organizowanie, koordynowanie i nadzorowanie działań Policji w tym zakresie, między innymi prowadzenie negocjacji policyjnych.

Rolą Policji w realizowaniu założeń w zakresie ochrony bezpieczeństwa państwa, jest współpraca z innymi podmiotami wchodzącymi w system ochrony państwa m.in. Strażą Pożarną, Strażą Graniczną, Służbami Specjalnymi, zarówno tymi cywilnymi, jak i wojskowymi, tj. ABW, AW, SKW, SWW oraz innymi służbami państw i organizacji międzynarodowych w ramach współpracy transgranicznej³⁴.

Szczególnym nowym uprawnieniem przysługującym funkcjonariuszom Policji, biorącym udział w działaniach antyterrorystycznych, jest możliwość „specjalnego użycia broni” w ramach działań kontrterrorystycznych, jeżeli jest to niezbędne do przeciwdziałania bezpośredniemu, bezprawnemu, gwałtownemu zamachowi na życie lub zdrowie człowieka lub do uwolnienia zakładnika, a użycie

²⁹ Art. 14 ust. 1 ustawy o Policji.

³⁰ Art. 15 ust. 1–5 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 796).

³¹ Art. 4 ust. 1, ust 3, pkt 2 ustawy o Policji.

³² Zob. Pododdział wykonuje zadania specjalnej jednostki interwencyjnej, o której mowa w decyzji Rady 2008/617/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie usprawnienia współpracy pomiędzy specjalnymi jednostkami interwencyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej w sytuacjach kryzysowych (Dz. Urz. UE L 210 z 06.08.2008 r., s. 73).

³³ Zarządzenie nr 26 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 kwietnia 2019 r. w sprawie metod i form działania pododdziałów kontrterrorystycznych Policji, (Dz. Urz. KGP z 2019 r., poz. 47).

³⁴ Art.18 ust. 1–2, art. 19 ust 1 ustawy o działaniach antyterrorystycznych.

broni palnej w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę jest niewystarczające i przeciwdziałanie takiemu zamachowi lub uwolnienie zakładnika w inny sposób nie jest możliwe, dopuszcza się, z uwzględnieniem wszelkich okoliczności zdarzenia o charakterze terrorystycznym oraz możliwości działań kontrterrorystycznych, użycie broni palnej przeciwko osobie dokonującej zamachu albo biorącej lub przetrzymującej zakładnika, którego skutkiem może być śmierć lub bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia tej osoby³⁵.

Należy zauważyć, że ustawa antyterrorystyczna wprowadziła do porządku prawnego wiele istotnych zmian, które mają na celu zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa na wypadek bezpośredniego zagrożenia terrorystycznego, zmiany te pociągnęły za sobą daleko idącą ingerencję w sferę wolności człowieka – co jest nieuniknione przy wykonywaniu szczególnych funkcji i zadań przez uprawnione do tego służby. Zapewnienie bezpieczeństwa to przestrzeganie i wdrażanie szczególnych procedur w obliczu nieprzewidywalnych zagrożeń państwa oraz stała gotowość i budowanie współpracy wszystkich służb mundurowych, organów państwa i innych podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo kraju.

Odpowiedzialność za przeciwdziałanie i zwalczanie terroryzmu na terytorium RP jest obecnie rozproszona na kilka resortów i instytucji, które nie są w sposób należyty ze sobą skoordynowane. Zakres kompetencji dwóch służb zajmujących się zwalczaniem najpoważniejszej przestępczości terrorystycznej – Policji i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego – powinien zostać na tyle precyzyjnie określony, aby odpowiedzialność tych służb za ściganie poszczególnych rodzajów przestępstw nie budziła wątpliwości. Pozwoli to na bardziej racjonalne wydawanie środków budżetowych, a zarazem będzie zapobiegać sytuacjom, w których służby prowadzą niepotrzebnie działania w tych samych sprawach, podczas gdy inne ważne kwestie pozostają poza obszarem ich zainteresowania³⁶.

Do czerwca 2016 roku, zjawisko terroryzmu w polskiej praktyce prawnej nie było uregulowane prawnie, nie funkcjonował jeden akt prawny całościowo obejmujący analizowaną tematykę. Co prawda Rzeczpospolita Polska nie jest postrzegana jako cel bezpośredniego ataku terrorystycznego, to jednak istnieje realne zagrożenie i niebezpieczeństwo przeprowadzenia na jej terytorium ataku o charakterze cyberterrorystycznym³⁷.

Zapewnienie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce należy do głównych zadań właściwych podmiotów administracji publicznej, w tym przede wszystkim do polskiej Policji. Ta szczególnie uzbrojona i umundurowana

³⁵ Art. 23 ustawy o działaniach antyterrorystycznych, Zob. Specjalne użycie broni odbywa się na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, z zastrzeżeniem odrębności przewidzianych w niniejszym artykule oraz w art. 22 ust. 7 ustawy o działaniach antyterrorystycznych.

³⁶ I. Oleksiewicz, *Polska polityka na antyterrorystyczna tle standardów Unii Europejskiej*, PPP 2015, nr 6, s. 96–107.

³⁷ J. Cymerki, *Terroryzm a bezpieczeństwo Rzeczypospolitej*, Wyd. Rytm, Warszawa 2013, s. 144.

formacja dysponuje bowiem różnorodnym wachlarzem prawnych form działania. Biorąc pod uwagę fakt dynamicznego rozwoju przestępczości oraz konieczności zapewnienia ciągłego bezpieczeństwa Polakom należy nieustannie dostosowywać struktury organizacyjne oraz formy działania Policji do mogących wystąpić zagrożeń zarówno zewnętrznych jak i wewnętrznych państwa.

Podsumowanie

Policja jako formacja służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego otrzymała najszerszy zakres uprawnień do użycia i wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej przy wykonywaniu zadań służbowych. Głównymi celami policji w demokratycznym społeczeństwie, funkcjonującym w oparciu o rządy prawa są: utrzymywanie publicznego spokoju, porządku i przestrzegania prawa; ochrona i respektowanie podstawowych praw i wolności jednostki, zawartych zwłaszcza w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³⁸, zapobieganie i zwalczanie przestępczości, wykrywanie przestępstw; zapewnienie pomocy i realizowanie funkcji służby publicznej. Służby policyjne dysponują znaczną swobodą, dzięki czemu mogą działać niezależnie, bezstronnie i skutecznie, co powinno zapobiegać ingerencji politycznej w ich pracę. Są one ustawowo uprawnione do stosowania środków przymusu podczas wykonywania swoich obowiązków, a także do uzasadnionego użycia siły, kiedy działają zgodnie z prawem. Realizując swoje czynności służbowe, a zwłaszcza przy podejmowaniu decyzji o użyciu lub wykorzystaniu środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej, funkcjonariusze Policji zobowiązani są do respektowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka.

Funkcjonariusz polskiej Policji swoim zachowaniem i wyglądem musi wzbudzać zaufanie, a umacniać je swoim postępowaniem. Powinien umieć przekonać każdego uczciwego członka naszej społeczności, po to, aby te obawy konsekwentnie eliminować oraz, że w każdej sytuacji można na niego liczyć. Zdobycie zaufania społecznego jest niezmiernie trudne, ale możliwe. Do osiągnięcia tego celu potrzebna jest dobra i silna wola właściwego postępowania. Policjant nie może brać łapówek, brać udziału w bijatykach. Również w miejscu zamieszkania powinien świecić przykładem dobrego członka rodziny oraz sąsiada. Oczywiście dobry sąsiad to nie ten, który pomaga w zatuszowaniu okoliczności zdarzenia, lecz ten, który idzie z pomocą ofiarom działania negatywnego czynnika natury ludzkiej. Należy z pełną aprobatą odnieść się do zarządzenia nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta”³⁹, które niewątpliwie sprzyja kształtowaniu modelu policjanta. Należy podkreślić, że

³⁸ *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, ratyfikowana przez Polskę w 1992 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.).

³⁹ Dz. Urz. KGP z 2004 r., nr 1, poz. 3.

przywołane zasady – o czym niejednokrotnie zapominają funkcjonariusze różnych szczebli tej specyficznej drabiny urzędniczej – obowiązują wszystkich policjantów obu płci, począwszy od posterunkowego i na Komendancie Głównym Policji skończywszy⁴⁰.

Funkcjonariusze Policji muszą przestrzegać prawa tak samo jak każdy inny członek społeczeństwa, nie wolno podejmować prób zatajenia, usprawiedliwienia lub uzasadnienia nielegalnego zastosowania środków przymusu lub ingerencji przez funkcjonariusza Policji, powołując się na zastosowanie przez niego takich środków w sposób zgodny z prawem. Etyka zawodowa Policji i przestrzeganie przez funkcjonariuszy standardów zawodowych służą zapewnieniu najwyższej jakości usług świadczonych przez Policję. Bezkarność Policji wobec dopuszczania się przez nią niewłaściwego traktowania lub wykroczeń jest wykluczona⁴¹. Rola Policji jako strażnika swobód obywatelskich wiąże się z określonymi wyzwaniem. Osoby stojące na straży praworządności w społeczeństwie demokratycznym, którym powierzono zadanie pilnowania porządku publicznego, same muszą ponosić odpowiedzialność wobec prawa.

Funkcjonariusze Policji są obrońcami praw człowieka na co dzień, a wykonując to zadanie, często muszą ingerować w prawa osób, które łamią prawa innych. Postępowanie policjanta w kontaktach z ludźmi powinna cechować życzliwość oraz bezstronność wykluczająca uprzedzenia rasowe, narodowościowe, wyznaniowe, polityczne, światopoglądowe lub wynikające z innych przyczyn.

Literatura

- [1] Caban J., *Reglamentacja prawna działania administracji w sferze bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego demokratycznego państwa prawa*, Warszawa 2001.
- [2] Cymerski J., *Terroryzm a bezpieczeństwo Rzeczypospolitej*, Wyd. Rytm, Warszawa 2013.
- [3] Gabriel-Węglowski M., *Działania antyterrorystyczne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- [4] Gierszewski J., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Wyd. Difin, Warszawa 2013.
- [5] Jurgilewicz M., *Rola podmiotów uprawnionych do użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Siedlce 2017.
- [6] Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.
- [7] Kotowski W., *Ustawa o Policji*, Komentarz, wyd. IV, Lex/el.2021.
- [8] Maslow H., *Motivation and Personality, An imprint of Addison Wesley Longman, NC*. New York 1970.
- [9] Mickiewicz P., *Przeciwdziałanie zagrożeniu terrorystycznemu i konsekwencji ataku terrorystycznego na polskich akwenach morskich. Analiza prawna i postulowany model organizacyjny [w:] Ustawa antyterrorystyczna. Materia ustawowa*, red. K. Indeck, Warszawa 2009.

⁴⁰ W. Kotowski, *Ustawa o Policji*, Komentarz, wyd. IV, Lex/el. 2021, s. 2.

⁴¹ J. Murdoch, R. Roche, *The European Convention on Human Rights and Policing*, Rada Europy, grudzień 2013, Wydawnictwo Rady Europy, pkt 18.

- [10] Murdoch J., Roche R., *The European Convention on Human Rights and Policing*, Rada Europy, grudzień 2013, Wydawnictwo Rady Europy, pkt 18.
- [11] *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 4, Warszawa 1997.
- [12] Nowakowski Z., Pomykała M., Rajchel J., Rajchel K., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organizacja i funkcjonowanie* (red. nauk. K. Rajchel), Warszawa 2014.
- [13] Nowakowski Z., Pomykała M., Rajchel J., Rajchel K., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego ze szczególnym uwzględnieniem aspektów prawno-organizacyjnych* (red. nauk. K. Rajchel), Warszawa 2009.
- [14] Oleksiewicz I., *Polska polityka na antyterrorystyczna tle standardów Unii Europejskiej*, PPP 2015, nr 6.
- [15] Płowucha S., *Zagadnienia prawne organizacji i funkcjonowania Policji*.
- [16] Rajchel K., *Porządek i bezpieczeństwo w ruchu drogowym*, Rzeszów 1979.
- [17] Ura Ed., *Milicja Obywatelska*, Warszawa 1975.
- [18] Ura Ed., *Prawne formy i metody działania Policji*, Zeszyty Naukowe UMCS Lublin 1995, nr 42.
- [19] Zaborowski J., *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977.

Prawodawstwo

- [1] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
- [2] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, ratyfikowana przez Polskę w 1992 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.).
- [3] Decyzja Rady 2008/617/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie usprawnienia współpracy pomiędzy specjalnymi jednostkami interwencyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej w sytuacjach kryzysowych (Dz. Urz. UE L 210 z dnia 6 sierpnia 2008 r., s. 73).
- [4] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 360 ze zm.).
- [5] Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2418).
- [6] Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 796).
- [7] Zarządzenie nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta” (Dz. Urz. KGP z 2004 r., nr 1, poz. 3).
- [8] Zarządzenie nr 26 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 kwietnia 2019 r. w sprawie metod i form działania pododdziałów kontrterrorystycznych Policji (Dz. Urz. KGP z 2019 r., poz. 47).

Orzecznictwo

- [1] Wyrok TK z dnia 17 maja 2012 r., sygn. akt K10/11, OTK/3/A/2012.

CENTRALNE BIURO ŚLEDTCZE POLICJI

Patryk BUJARA¹

Wprowadzenie

Po roku 1989 i przemianach ustrojowych w naszym kraju, konieczne były zmiany, przeprowadzenie reform w funkcjonowaniu instytucji, służb i innych organów administracyjnych. Nowa rzeczywistość w Polsce, w latach dziewięćdziesiątych dawała nowe możliwości dla społeczeństwa, ale także przyniosła nowe wyzwania dla służb odpowiedzialnych za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, ponieważ w obliczu nowych perspektyw zaczęła rozwijać się w Polsce przestępczość, w tym przestępczość zorganizowana. Liczba i skala tych zjawisk stawała się coraz większa w pierwszej dekadzie po obaleniu ustroju komunistycznego, a podmioty zajmujące się tym procederem niekiedy trudniły się nie tylko jednym rodzajem przestępstw².

Pierwszą odpowiedzią Policji na działania grup przestępczych było utworzenie w 1991 roku, w niektórych ówczesnych województwach wydziałów K-17, które miały za zadanie zwalczanie przestępczości w swoim obszarze działania. Były podporządkowane komendantom wojewódzkim, zależnie w jakich miastach zostały utworzone, ale również obejmowały swoim zasięgiem działają sąsiednie województwa. Główny problem tego rozwiązania był taki, że nie zapewniał scentralizowanej walki z tym problemem, dlatego rok później postanowiono o utworzeniu grupy „Maraton”, która miała zajmować się rozpoznaniem skali problemu jakim była przestępczość zorganizowana i pomóc w wymyśleniu rozwiązania sytuacji nieskutecznej walki z przestępcami. Następnie w 1994 r. utworzono w Komendzie Głównej Policji, Biuro do Walki z Przestępczością Zorganizowaną. Biuro posiadało wydziały terenowe, które w 1996 roku związku z zarządzeniem Komendanta Głównego zostały podporządkowane właściwym miejscowo Komendantom Wojewódzkim Policji. W tym samym roku utworzono jeszcze wydziały do walki z terroryzmem kryminalnym oraz Wydział Operacji Specjalnych. W 1997 roku powstało Biuro do Spraw Narkotyków³.

Jednak Policja w ówczesnej strukturze nie radziła sobie z walką z przestępczością, dlatego w 2000 roku Komendant Główny Policji, za zgodą ministra

¹ Patryk Bujara, student kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne II st., Wydział Zarządzania, Politechnika Rzeszowska im. Ignacego Łukasiewicza.

² <https://cbsp.policja.pl/cbs/o-cbsp/historia/120311,Historia-CBSP.html> (dostęp: 13.11.2020 r.).

³ A. Misiuk, *Od „Maratonu” do Centralnego Biura Śledczego. Rozwój organizacyjny policyjnych służb zajmujących się zwalczaniem zorganizowanej przestępczości*, „Studia Politologiczne” 2014, t. 34, s. 66–68.

właściwego do spraw wewnętrznych i administracji postanowił, że dwa wydziały z Komendy Głównej Policji, mianowicie Biuro do Walki z Przestępczością Zorganizowaną i Biuro do Spraw Narkotyków zostaną połączone i stworzą nową komórkę organizacyjną KGP o nazwie Centralne Biuro Śledcze. Ogólnie ujmując została ona powołana do walki z przestępczością zorganizowaną na terenie całej Polski⁴, ale głównymi przedmiotami jej działania były przestępstwa o charakterze kryminalnym, narkotykowym i ekonomicznym⁵.

Centralne Biuro Śledcze Policji jako nowa jednostka organizacyjna

Centralne Biuro Śledcze Komendy Głównej Policji sprawdziło się w wykonywaniu powierzonych mu zadań. Między innymi przez szkolenia i nowelizację metod walk z przestępcami. Jednak i przestępczość również się zmieniała i rozwijała, co przyczyniło się do wyodrębnienia w 2014 roku ze struktur KGP Centralnego Biura Śledczego i stworzenie nowej jednostki organizacyjnej Policji, o nazwie Centralne Biuro Śledcze Policji (CBŚP). Takie wyodrębnienie ze struktur pozwoliło na lepsze wykonywanie powierzonych funkcji, ponieważ Komendant CBŚP dostał nowe uprawnienia do realizacji zadań operacyjnych, zmienił się także sposób finansowania oraz zaplecze logistyczne Biura, co pomogło lepiej przeciwstawiać się jednostce zmieniającym się wyzwaniom ze świata przestępczego⁶.

Centralne Biuro Śledcze Policji funkcjonuje na podstawie ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 roku oraz ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw z dnia 26 czerwca 2014 roku. CBŚP jest jednostką organizacyjną Policji, służby śledczej. Zadania postawione przed CBŚP to rozpoznawanie, zapobieganie oraz zwalczanie przestępczości zorganizowanej o charakterze kryminalnym, narkotykowym, ekonomicznym oraz związanej z terroryzmem. Również przestępstw o charakterze transgranicznym dokonywanych przez grupy przestępcze⁷. Jak wcześniej wspomniano, w realizacji powierzonych działań pomogło wyodrębnienie CBS ze struktur Komendy Głównej Policji. Jednym z ważniejszych argumentów potwierdzającym tą tezę jest fakt, że Komendant CBŚP ma podobne uprawnienia co Komendant Wojewódzki, w związku z tym ma uprawnienia w zakresie działań operacyjno-rozpoznawczych dotyczących kontroli operacyjnej, kontrolowanego przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, kontrolowanego wręczenia korzyści majątkowej, przekazywania prokuratorowi zgromadzonych materiałów. Komendant CBŚP ma prawo do wnioskowania o udostępnienie danych telekomunikacyjnych oraz danych osób korzystających z usług

⁴ <https://cbsp.policja.pl/cbs/o-cbsp/historia/120311,Historia-CBSP.html> (dostęp: 13.11.2020 r.).

⁵ A. Misiuk, *Od „Maratonu”...*, s. 70.

⁶ A.M. Hanecka, *Rola Centralnego Biura Śledczego Policji w walce z przestępczością zorganizowaną. Zarys problematyki funkcjonowania służby*, „Humanities and Social Sciences” 2017, t. 22, nr 24 (3/2017), s. 89–90.

⁷ <https://cbsp.policja.pl/cbs/o-cbsp/podstawowe-zadania/9889,Podstawowe-zadania.html> (dostęp: 16.12.2020 r.).

pocztowych. Takie usprawnienia bez wątpienia pozwoliły na szybsze działania funkcjonariuszy Centralnego Biura Śledczego Policji, ponieważ wcześniej takie uprawnienia posiadał tylko Komendant Główny, komendanci wojewódzcy lub Komendant Stołeczny. Komendant może także decydować o obsadzie etatów w CBŚP⁸.

Centralne Biuro Śledcze Policji wykonuje czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe w celu realizacji czynności wymienionych w art. 14 ustawy o Policji⁹. Dodatkowo w art. 15 tej samej ustawy są wskazane prawa jakie posiada funkcjonariusz Policji, tym samym funkcjonariusz pracujący w CBŚP, podczas wykonywania czynności służbowych¹⁰. Nieocenionym wsparciem w walce z przestępczością są uprawnienia do przeprowadzenia kontroli operacyjnej, zakupu kontrolowanego, działaniem pod przykryciem oraz nadzorowanie przesyłek niejawnych¹¹. Funkcjonariusze Centralnego Biura Śledczego Policji posiadają uprawnienia do wykorzystywania i używania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia i wykorzystania broni palnej. Według ustawy funkcjonariusze mają prawo do użycia takich środków przymusu bezpośredniego jak: siła fizyczna (w postaci technik transportowych, obronnych, ataku, obezwładnienia), kajdanki (zakładane na ręce, nogi lub zespolone), kaftan bezpieczeństwa, pas obezwładniający, siatka obezwładniająca, kask zabezpieczający, pałka służbowa, wodne środki obezwładniające, pies służbowy, koń służbowy, pociski niepenetracyjne, chemiczne środki obezwładniające, przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej, kolczatka drogowa i inne środki służące do zatrzymywania oraz unieruchamiania pojazdów mechanicznych, pojazdy służbowe, środki przeznaczone do pokonywania zamknięć budowlanych i innych przeszkód, w tym materiały wybuchowe, środki pirotechniczne o właściwościach ogłuszających lub oślniewających. Jednak ciężko sobie wyobrazić, żeby policjanci z CBŚP wykorzystywali lub używali wszystkich wymienionych środków przymusu bezpośredniego, choćby na przykład konia służbowego czy wodne środki obezwładniające¹².

Na czele Biura stoi Komendant CBŚP, którego przełożonym jest Komendant Główny Policji. Jest on powoływany na wniosek Komendanta Głównego Policji przez właściwego ministra do spraw wewnętrznych i administracji¹³. W kierownictwie Biura komendantowi pomagają jego zastępcy oraz naczelnicy i pracownicy,

⁸ <https://www.infosecurity24.pl/komendant-cbsp-jesli-chcemy-miec-elitarna-jednostke-to-musza-za-tym-isc-pieniadze> (dostęp: 13.11.2020 r.).

⁹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r., nr 30, poz. 179), art. 14.

¹⁰ Tamże, art. 15.

¹¹ P. Lewandowska, *Centralne Biuro Śledcze Policji jako podstawowa formacja w walce z przestępczością zorganizowaną*, „Roczniki Studenckie Akademii Wojsk Lądowych” 2018, nr 2, s. 123–128.

¹² Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, art. 16; ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. z 2019 r., poz. 2418) art. 2, 11, 12, 47.

¹³ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, art. 5a.

którym zostały powierzone komórki organizacyjne CBŚP. Centralne Biuro posiada terenowe jednostki organizacyjne w postaci Zarządów¹⁴. Struktura Biura została podzielona na pionowy kryminalny i narkotykowy, gospodarczy oraz logistyczny co ma za zadanie usprawnić realizację powierzonych zadań¹⁵.

Pomocne w pracy funkcjonariuszy na pewno jest stworzenie w strukturach CBŚP wydziału analizy kryminalnej. To dzięki pracującym tam analitykom i funkcjonariuszom łatwiejsze staje się szukanie powiązań i spójności pomiędzy przestępcami i przestępstwami, przez co łatwiej zaoszczędzić czas i efektywnie realizować powierzone zadania¹⁶.

Również pomocna dla policjantów z CBŚP jest instytucja świadka koronnego, która w bardzo dobry sposób ułatwia funkcjonariuszom likwidację grup przestępczych. Funkcjonariusze z Zarządu Ochrony Świadka Koronnego CBŚP są odpowiedzialni za realizację poszczególnych przypadków wykorzystania tej instytucji. Policjanci pracujący w tym zarządzie nie mogą zdradzać swoim najbliższym, czym się zajmują, a komórka ta ma charakter komórki utajnionej¹⁷. Podobną instytucją jest świadek incognito, którego ochrona anonimowości i bezpieczeństwa jest w rękach CBŚP.

W walce z największymi przestępcami pomaga utworzenie wydziału w strukturze Centralnego Biura Śledczego Policji do spraw poszukiwania osób ściganych listami gończymi, co pozwala na zajęcie się tą kategorią spraw wyznaczonym policjantom i nie nadaje kolejnych obowiązków innym policjantom, jak miało to miejsce wcześniej. Tym samym, przez wydzielenie tych obowiązków, są one lepiej realizowane. O intensywności pracy jaką wykonują policjanci z CBŚP i skali umiędzynarodowienia przestępczości, co sprawia, że jest ona trudniej wykrywana i likwidowana świadczy fakt, że Centralne Biuro Śledcze Policji posiada dwóch oficerów łącznikowych przy Europolu. Są odpowiedzialni za wymianę informacji, nawiązywanie kontaktów oraz organizowanie spotkań. Niewątpliwie bardzo to ułatwia pracę policjantom z CBŚP, a może też podnosi rangę Biura na arenie międzynarodowej¹⁸.

W wymiarze krajowym CBŚP współpracuje między innymi z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Strażą Graniczną, Służbą Celno-Skarbową.

Analiza działalności CBŚP

Bez wątplenia obecna sytuacja przestępcza w Polsce jest inna niż ta z okresu przed powołaniem Centralnego Biura Śledczego. Nie jesteśmy świadkami walk grup przestępczych z Wołomina oraz Pruszkowa i bez wątplenia jest to zasługa funkcjonariuszy Policji. Ale obecnie przestępczość się zmieniła, grupy przestępcze

¹⁴ <https://cbsp.policja.pl/cbs/struktura/137356,Struktura-CBSP.html> (dostęp: 16.12.2020 r.).

¹⁵ E. Sitek, *Z perspektywy 20 lat*, „Policja 997” 2020, nr 17, s. 8.

¹⁶ Tamże, s. 10.

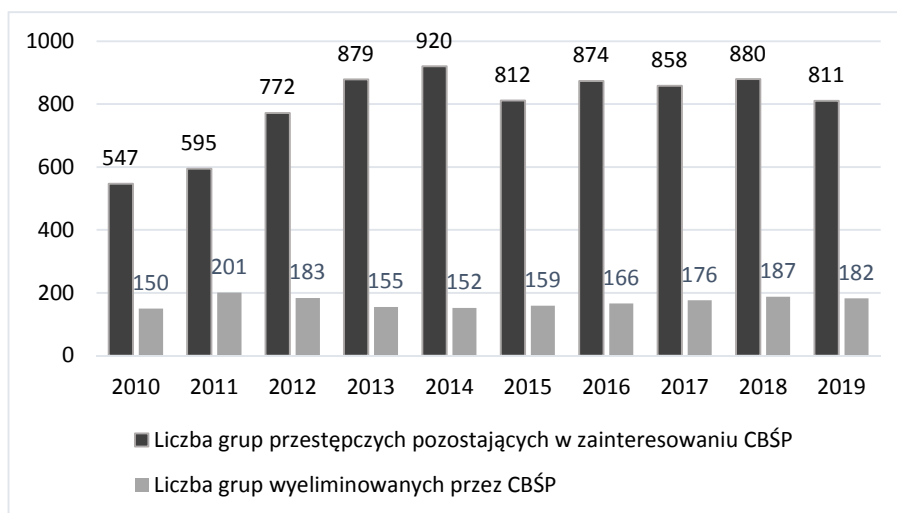
¹⁷ Tamże, s. 12.

¹⁸ Tamże, s. 8.

są teraz mniejsze i działania bardziej skrycie, a ogólna działalność zmienia się z działalności kryminalnej – tzw. brutalnej, w skład której wchodzi morderstwa, porwania dla okupu, haracze – na przestępczość „białych kołnierzyków” związanej z wyłudzeniem VAT-u i innych oszustw podatkowych¹⁹. Dlatego też przeświadczenie o braku przestępczości i dobrym działaniu CBŚP może być zgubne przez pryzmat tego, że obecnie działania grup przestępczych są przez nie tuszowane, a tym samym nie tak bardzo widoczne dla społeczeństwa jak kilkanaście lat temu.

Pomocne w realnym zdefiniowaniu skuteczności Centralnego Biura Śledczego Policji są dane statystyczne z działalności funkcjonariuszy CBŚP. Analizowane statystyki obejmują dane o liczbie osób i grup przestępczych zarówno polskich jak i międzynarodowych, objętych zainteresowaniem, obserwacją CBŚP, ilość wyeliminowanych grup przestępczych oraz odzyskanego i zabezpieczonego mienia, pochodzących z przestępstwa.

Z analizy danych oraz korzystając z pracy Joanny Radzioch pt. *Analiza działalności Centralnego Biura Śledczego Policji w latach 2010–2018* można zauważyć, że w ostatniej dekadzie liczba osób i grup przestępczych, które są pod obserwacją centralnego Biura Śledczego Policji nie utrzymuje cały czas tendencji wzrostowej czy spadkowej.



Wykres 1. Liczba grup przestępczych obserwowanych oraz wyeliminowanych przez CBŚP

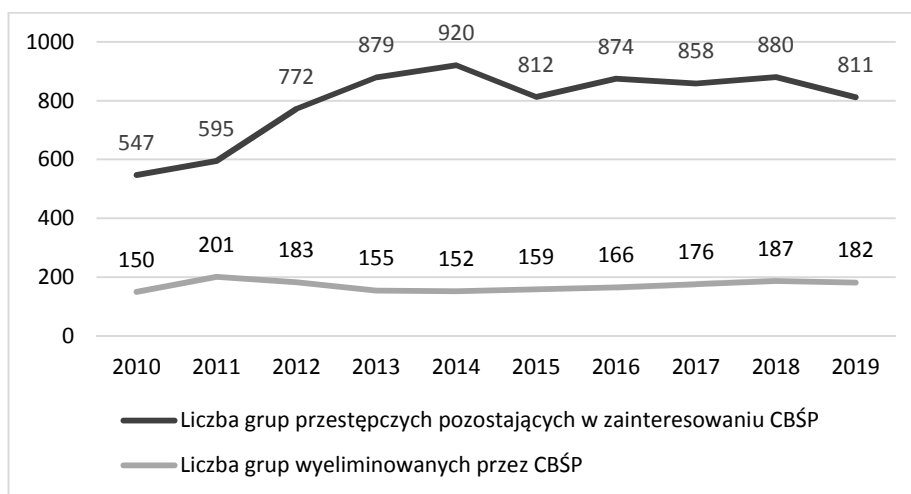
Źródło: opracowanie własne na podstawie statystyk/meldunków CBŚP.

Jednak można zauważyć, wzrost tych statystyk porównując rok 2010 z 2019, co może, a nawet powinno przekładać się na wzrost zadowolenia społeczeństwa

¹⁹ Tamże, s. 7.

ze skuteczności działań tej jednostki organizacyjnej Policji, ponieważ eliminowanie grup przestępczych lub „likwidacja” ich członków ze świata przestępczego, nie jest równoznaczna z pełnym rozwiązaniem problemu przestępczości zorganizowanej, czy również pospolitej.

W tzw. półświatku co chwilę pojawiają się nowe podmioty realizujące swoje działania niekoniecznie w ramach obowiązujących reguł prawnych, dlatego rosnąca liczba grup przestępczych obserwowanych przez policjantów jest dowodem dobrze prowadzonej przez nich pracy. Jednak to wcześniej wspomniana statystyka likwidacji grup przestępczych powinna w lepszy sposób dawać odzwierciedlenie jak radzi sobie z podmiotami przestępczymi CBŚP. W tym przypadku podobnie jak wcześniej, liczba grup przestępczych wyeliminowanych przez omawianą jednostkę organizacyjną Policji, w latach 2010–2019 utrzymywała się na podobnym poziomie, w zależności od roku, było to około od 150 do 200 grup przestępczych polskich jak również międzynarodowych²⁰.



Wykres 2. Liczba grup przestępczych obserwowanych oraz wyeliminowanych przez CBŚP

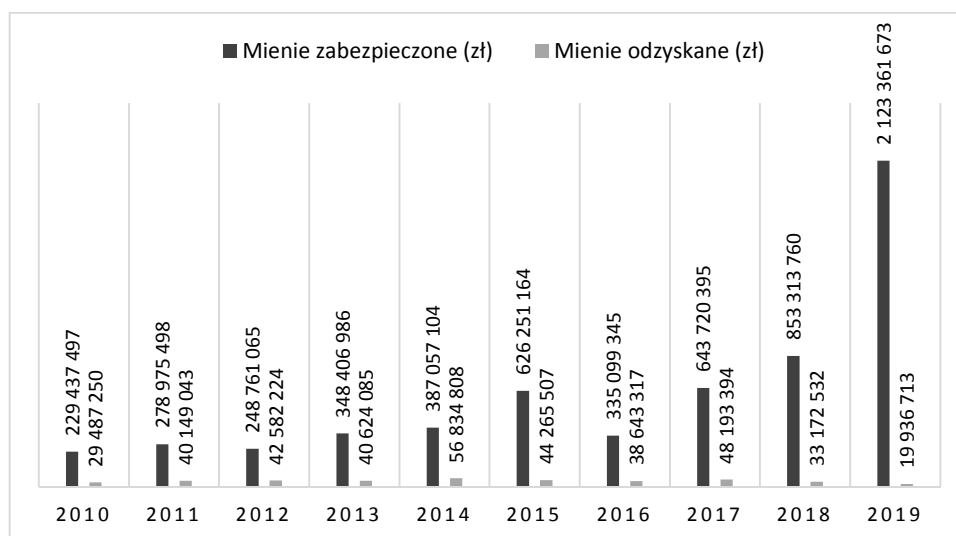
Źródło: opracowanie własne na podstawie statystyk/meldunków CBŚP.

Optymistyczny jest fakt, że pomimo wzrostu liczby grup przestępczych, które są obserwowane przez funkcjonariuszy CBŚP, liczba likwidacji grup utrzymuje się na podobnym poziomie. Oczywiście mogłaby być większa jednak zaznaczyć należy, że sama obserwacja podmiotów przestępczych jest już plusem samym w sobie, ale także stanowi ogromną pracę dla funkcjonariuszy, która jest potrzebna do zwalczania tych grup. Środowisko przestępcze rozwija się szybko liczebnie,

²⁰ J. Radzioch, *Analiza działalności Centralnego Biura Śledczego Policji w latach 2010–2018*, „Refleksje” 2019, nr 19–20, s. 121–123, 125.

natomiast Centralne Biuro Śledcze Policji jest ograniczone etatowo (1999 etatów policyjnych, 256 cywilnych)²¹.

Jeśli chodzi o zabezpieczone mienie w ostatniej dekadzie to ze statystyk CBŚP bardzo widoczny jest wzrost wartości w tej kategorii, jednak już ilość odzyskanego mienia różni się w poszczególnych latach, chociaż to może mieć swoje przyczyny w źle uregulowanym systemie prawnym.



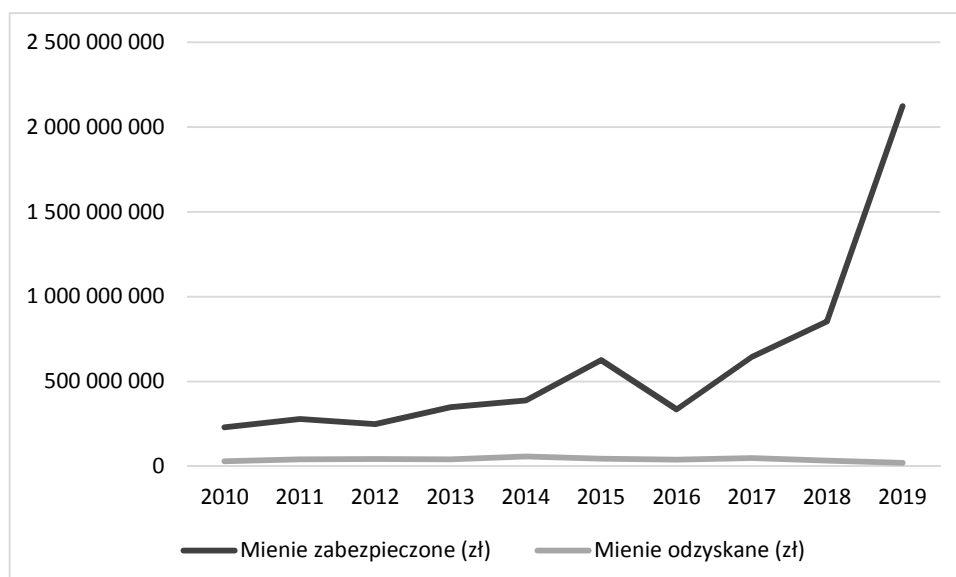
Wykres 3. Mienie zabezpieczone i odzyskane przez CBŚP

Źródło: opracowanie własne na podstawie statystyk/meldunków CBŚP.

Mimo wszystko, analizując statystyki, widać zaangażowanie CBŚP w walkę z przestępstwami gospodarczymi, które obecnie, jak wcześniej było wspomniane, są aktualnie „modne” w środowisku przestępczym. Nie byłoby to możliwe bez odpowiedniego przeszkolenia funkcjonariuszy w dziedzinie przestępstw gospodarczych.

Z przedstawionych danych, z własnej opinii, a także po przestudiowaniu środków masowego przekazu, pracę funkcjonariuszy policji Centralnego Biura Śledczego Policji należy uznać za bardzo dobrą i oddaną społeczeństwu. Sama sposób funkcjonowania organizacji nie daje dużo zastrzeżeń co do prawidłowego sprawowania się w takim składzie personalnym w jakim znajduje się obecnie. Bardzo optymistyczne jest to, że zarówno uprawnienia i struktura zmieniały się w odpowiednim czasie, tym samym wychodząc naprzeciw zmianom zachodzącym w środowisku przestępczym. Plusem w ocenie działalności CBŚP jest fakt, że zarobki

²¹ E. Sitek, *Z perspektywy 20 lat*, „Policja 997” 2020, nr 17, s. 8.



Wykres 4. Mienie zabezpieczone i odzyskane przez CBŚP

Źródło: opracowanie własne na podstawie statystyk/meldunków CBŚP.

funkcjonariuszy tam pracujących nie różnią się od stawek dla reszty policjantów, a praca często wymaga poświęcenia więcej czasu niż osiem godzin dziennie. Niejednokrotnie wiąże się z długim okresem pobytu poza domem i trudnymi relacjami rodzinnymi²².

Podsumowanie

Opinia na temat pracy CBŚP jest pozytywna, na co składa się sposób organizacji struktury jednostki, uprawnienia jej nadane, a także zaangażowanie w realizację powierzonych zadań. Jeśli chodzi o opinie społeczeństwa, możemy posłużyć się badaniami przeprowadzonymi przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) na temat oceny działalności instytucji publicznych. Co prawda badania dotyczą między innymi Policji jako całej służby, a nie tylko CBŚP, ale Biuro znajduje się w strukturach Policji, dlatego także ta opinia społeczna też dotyczy funkcjonariuszy z CBŚP. Badanie przeprowadzone w na początku marca 2020 r. wskazuje, że aż 80% społeczeństwa jest zadowolone z prowadzonej działalności Policji²³. Jednak z badań z listopada 2020 roku wynika, że zaufanie do Policji wynosi

²² Tamże, s. 8.

²³ <https://www.policja.pl/pol/aktualnosci/186709,Policja-najlepiej-oceniana-instytucja-w-Polsce.html> (dostęp: 16.11.2020 r.).

około 44,5% i spadło o blisko 20% w porównaniu z rokiem 2017²⁴. Mimo wszystko zadowolenie z pracy utrzymuje się na wysokim poziomie²⁵.

Literatura

- [1] Hanecka M., *Rola Centralnego Biura Śledczego Policji w walce z przestępczością zorganizowaną. Zarys problematyki funkcjonowania służby*, „Humanities and Social Sciences” 2017, t. 22, nr 24 (3/2017).
- [2] Misiuk A., *Od „Maratonu” do Centralnego Biura Śledczego. Rozwój organizacyjny policyjnych służb zajmujących się zwalczaniem zorganizowanej przestępczości*, „Studia Politolologiczne” 2014, t. 34.
- [3] Sitek E., *Z perspektywy 20 lat*, „Policja 997” 2020, nr 17.
- [4] Radzioch J., *Analiza działalności Centralnego Biura Śledczego Policji w latach 2010–2018*, „Refleksje” 2019, nr 19–20.
- [5] Lewandowska P., *Centralne Biuro Śledcze Policji jako podstawowa formacja w walce z przestępczością zorganizowaną*, „Roczniki Studenckie Akademii Wojsk Lądowych” 2018, nr 2.

Prawodawstwo

- [1] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1005).
- [2] Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2418).

Netografia

- [1] <https://cbsp.policja.pl/cbs/o-cbsp/historia/120311,Historia-CBSP.html>
- [2] <https://cbsp.policja.pl/cbs/o-cbsp/podstawowe-zadania/9889,Podstawowe-zadania.html>
- [3] <https://www.infosecurity24.pl/komendant-cbsp-jesli-chcemy-miec-ELITARNA-jednostke-to-musza-za-tym-isc-pieniadze>
- [4] <https://cbsp.policja.pl/cbs/struktura/137356,Struktura-CBSP.html>
- [5] <https://www.policja.pl/pol/aktualnosci/186709,Policja-najlepiej-oceniana-instytucja-w-Polsce.html>
- [6] <https://demagog.org.pl/wypowiedzi/jak-zmienialo-sie-zaufanie-do-policji-w-latach-2017-2020/>

²⁴ <https://demagog.org.pl/wypowiedzi/jak-zmienialo-sie-zaufanie-do-policji-w-latach-2017-2020/> (dostęp: 30.12.2020 r.).

²⁵ <https://www.policja.pl/pol/aktualnosci/186709,Policja-najlepiej-oceniana-instytucja-w-Polsce.html> (dostęp: 16.11.2020 r.).

STRAŻ GRANICZNA

Damian ORŁOWSKI¹

Wprowadzenie

W latach 1945–1991 za ochronę polskich granic odpowiadały Wojska Ochrony Pogranicza². Stanowiły część Sił Zbrojnych PRL. W czasie swojego istnienia kilkakrotnie zmieniały podległość strukturalno-służbową, a najdłużej były podporządkowane Ministerstwu Bezpieczeństwa Publicznego i Ministerstwu Spraw Wewnętrznych³. W wyniku przemian i transformacji zostały rozformowane, a w ich miejsce powołano jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formację typu policyjnego, czyli Straż Graniczną (SG)⁴.

Nadzór nad formacją sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych. Centralnym organem administracji rządowej w sprawach ochrony granicy państwowej jest Komendant Główny Straży Granicznej⁵. Podlega ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych i na jego wniosek jest powoływany oraz odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów⁶. Obecnie funkcjonuje dziewięć oddziałów Straży Granicznej, a w ich skład wchodzi placówki i dywizjony⁷.

Jednostką organizacyjną, dzięki której Komendant Główny SG realizuje swoje zadania, jest Komenda Główna Straży Granicznej z siedzibą w Warszawie. Kieruje on nią przy pomocy zastępców oraz kierowników komórek organizacyjnych⁸. Schemat jej struktury przedstawia rys. 1.

¹ Damian Orłowski, student kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne II st., Wydział Zarządzania, Politechnika Rzeszowska im. Ignacego Łukasiewicza.

² M. Maciejewska, A. Piffer, *Rola Straży Granicznej w zakresie zwalczania międzynarodowego terroryzmu i przestępczości zorganizowanej*, „Ruch Studencki” 2016, s. 20.

³ A. Misiuk, *Instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013, s. 140.

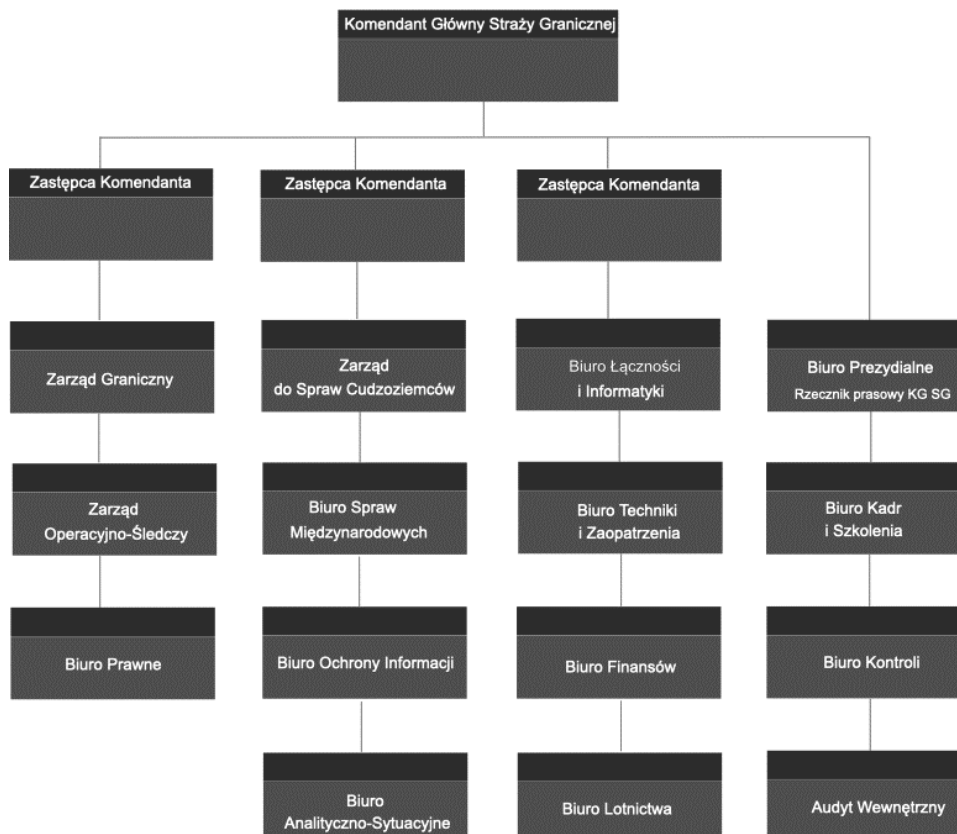
⁴ Wojska Ochrony Pogranicza zostały rozformowane w dniu 16 maja 1991 roku na podstawie ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2014 r., poz. 1402) (dalej: ustawa o Straży Granicznej).

⁵ D. Kamuda, M. Trybus, *Straż Graniczna i jej zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej – zarys problematyki*, „Humanities and Social Sciences” 2013, s. 63.

⁶ J. Truchan, *Wybrane obszary współdziałania Policji i Straży Granicznej w ochronie granicy Polski – zewnętrznej granicy Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2016, s. 54.

⁷ strazgraniczna.pl/pl/straz-graniczna/struktura-sg (dostęp: 5.11.2020 r.).

⁸ Zarządzenie nr 30 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 18 lipca 2019 r. w sprawie organizacji Komendy Głównej Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG z 2019 r., nr 26).



Rys. 1. Struktura organizacyjna Komendy Głównej Straży Granicznej

Źródło: strazgraniczna.pl/pl/straz-graniczna/struktura-sg (dostęp: 5.11.2020 r.).

Zadania Straży Granicznej

Straż Graniczna jest organem ścigania. Jej zadania określa ustawa⁹. Najważniejszymi z nich jest ochrona granicy państwowej oraz organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego. Pierwsze z nich polega na przeciwdziałaniu jej bezprawnemu przekraczaniu przez osoby i środki transportu, a także przemieszczaniu towarów¹⁰. W tym celu funkcjonariusze podejmują działania w obrębie przejść granicznych oraz strefie nadgranicznej, do których należy zaliczyć patrole, obserwację z wykorzystaniem środków technicznych, kontrolę osób i środków transportu, a w przypadku zagrożenia pościgi oraz zasadzki. W ramach kontroli ruchu granicznego wykonują natomiast czynności pozwalające na ustalenie legal-

⁹ Art. 1 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej.

¹⁰ B. Wiśniewski, R. Jakubczak (red.), *System ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej i prognozy na przyszłość*, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2015, s. 15.

ności przekraczania granicy państwowej i zatrzymują jednostki, które chcą to zrobić niezgodnie z prawem¹¹.

Na podstawie ustawy o cudzoziemcach¹² Straż Graniczna zapobiega i przeciwdziała nielegalnej migracji. Realizuje to poprzez kontrolę przestrzegania przepisów dotyczących wjazdu na terytorium RP. Jej obowiązkiem jest także rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie takich przestępstw, jak handel ludźmi oraz niewolnictwo¹³.

Kolejnym zadaniem Straży Granicznej jest zapewnienie bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej, a także porządku publicznego w obrębie przejścia granicznego i strefy nadgranicznej. Wiąże się to z przeciwdziałaniem transportowi materiałów i substancji szkodliwych oraz niebezpiecznych, takich jak odpady oraz materiały jądrowe i promieniotwórcze¹⁴. Prowadzone są także działania mające na celu rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej w związku z wykonywaniem czynności służbowych¹⁵.

Uprawnienia Straży Granicznej

Uprawnienia Straży Granicznej wynikają z wielu aktów prawnych. Najważniejszymi z nich jest ustawa o Straży Granicznej, ochronie granicy państwowej¹⁶, cudzoziemcach oraz wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷. Funkcjonariusze wykonując swoje zadania mają prawo dokonywania kontroli granicznej i osobistej oraz przeglądania zawartości bagaży, sprawdzania ładunków w portach i na dworcach oraz środkach komunikacji, wydawania wiz i innych zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, a także „legitymowania lub ustalania w inny sposób tożsamości osoby oraz zatrzymywania osób w trybie i w przypadkach określonych w przepisach kodeksu postępowania karnego i innych ustaw”¹⁸. Ustawa o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej¹⁹ stanowi, że SG posiada

¹¹ K. Grosicka, L. Grosicki, P. Grosicki, *Organizacja i kierowanie instytucjami bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Wydawnictwo Aspra, Warszawa 2013, s. 136–137.

¹² Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r., poz. 1650) (dalej: ustawa o cudzoziemcach).

¹³ Art. 189a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., nr 88, poz. 553 ze zm.) (dalej: Kodeks karny).

¹⁴ W. Filipkowski, Z. Rau, E. Pływaczewski, *Przestępczość w XXI wieku – zapobieganie i zwalczanie. Problemy prawno-kryminologiczne*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa 2015, s. 140–141.

¹⁵ Art. 228, 229 i 231 Kodeksu karnego.

¹⁶ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 1990 r., nr 78, poz. 461 ze zm.).

¹⁷ Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2006 r., nr 144, poz. 043).

¹⁸ J. Tracz-Dral, *Prawa i zadania funkcjonariuszy Straży Granicznej w świetle nowelizacji ustawy*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2007, s. 3.

¹⁹ Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. z 2013 r., poz. 628).

uprawnienia do ich używania lub wykorzystywania. Broń palną indywidualną może otrzymać funkcjonariusz, który posiada podstawowe kwalifikacje zawodowe i ukończy szkolenie w zakresie jej obsługi.

Wykonywanie niektórych uprawnień regulowane jest przez rozporządzenie Rady Ministrów²⁰, na podstawie którego funkcjonariusze mogą zatrzymywać i cofać z granicy państwowej szkodliwe materiały, środki oraz odpady. Zgodnie z ustawą o Straży Granicznej członkowie tej formacji mają prawo żądania pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, a także jednostek gospodarczych prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej²¹.

Uprawnieniem funkcjonariuszy jest także prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych w celu zapobieżenia, wykrycia, ustalenia sprawców oraz uzyskania i utrwalenia dowodów, ściganych z oskarżenia publicznego, umyślnych przestępstw²². Takie działania mają charakter niejawny. Zalicza się do nich między innymi grę operacyjną, wywiad, eksperyment, zakup kontrolowany, prowokację i pułapkę²³. Przy ich wykonywaniu sąd, na pisemny wniosek Komendanta Głównego Straży Granicznej lub Komendanta BSWSG, po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, albo na pisemny wniosek komendanta oddziału Straży Granicznej, po uzyskaniu pisemnej zgody właściwego prokuratora okręgowego, może, w drodze postanowienia, zarządzić kontrolę operacyjną (jeśli inne środki okazały się bezskuteczne lub będą nieprzydatne)²⁴. Polega ona przykładowo na kontroli bagażu, przesyłek lub rozmów telefonicznych²⁵.

W kontekście zapewniania bezpieczeństwa na morzu duże znaczenie odgrywa ustawa o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej²⁶, dzięki której funkcjonariusze Straży Granicznej mogą współdziałać z Marynarką Wojenną. Kwestie związane z użyciem lub wykorzystaniem środków przymusu bezpośredniego i broni palnej na pokładach samolotów przez funkcjonariuszy SG w przypadku zagrożenia zdrowia lub życia reguluje odrębna ustawa²⁷. Osoby zatrzymane mogą być umieszczane w pomieszczeniach jednostek organizacyjnych Straży Granicznej, co reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji²⁸.

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lutego 2020 r. w sprawie wykonywania niektórych uprawnień przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. z 2020 r., poz. 187).

²¹ Art. 11 ustawy o Straży Granicznej.

²² Art. 9 ustawy o Straży Granicznej.

²³ Z. Niemczyk, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze i możliwość wykorzystania ich rezultatów w postępowaniu karnym*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2013, s. 5.

²⁴ Art. 9e pkt 1 ustawy o Straży Granicznej.

²⁵ M. Tomkiewicz, *Stosowanie kontroli operacyjnej w toku postępowania karnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2016, s. 119.

²⁶ Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2003 r., nr 153, poz. 1502).

²⁷ Art. 115 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2006 r., nr 100, poz. 696).

²⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia w jednostkach organizacyjnych Straży

Współczesne zagrożenia dla bezpieczeństwa granic

Nielegalna migracja to główne zagrożenie, z którym musi walczyć Straż Graniczna. Zjawisko to występuje nie tylko na przejściach granicznych, kiedy osoby próbują przekroczyć je za pomocą fałszywych dokumentów, lecz także w obrębie tak zwanej zielonej granicy. Formacja ta odpowiada również za ochronę zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, a współpraca operacyjna w tym zakresie jest realizowana przy pomocy Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, która ma siedzibę w Warszawie. Dzięki niej prowadzone są także wspólne szkolenia funkcjonariuszy państw członkowskich²⁹.

Emigranci podążają głównie w kierunku Niemiec, Austrii oraz Szwecji³⁰. Obecnie na polskiej granicy obowiązują obostrzenia związane z zapobieganiem rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2. W związku z pandemią formacje stojące na straży bezpieczeństwa i porządku publicznego mają jeszcze większe znaczenie, a przeciwdziałanie nieuzasadnionemu przemieszczaniu ludności jest priorytetem. Funkcjonariusze Straży Granicznej prowadzą także działania mające na celu ograniczenie działalności zorganizowanych grup przestępczych, które zajmują się nielegalnym przetrzutowaniem osób, towarów akcyzowych oraz kradzionych pojazdów.

Morski Oddział Straży Granicznej

Zewnętrzną granicę morza terytorialnego, a także odcinki rozgraniczające morze Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Federalną Niemiec i Federacją Rosyjską chroni Morski Oddział Straży Granicznej. Do jego zadań należy między innymi³¹:

- 1) ochrona nienaruszalności granicy morskiej przed nielegalną migracją;
- 2) zwalczanie przemytu zorganizowanego i przeciwdziałanie przemytowi narkotyków, broni oraz substancji radioaktywnych przez przejścia graniczne i z otwartego morza;
- 3) ochrona ważnych szlaków komunikacyjnych;
- 4) zabezpieczenie interesów ekonomicznych RP na polskich obszarach morskich;
- 5) wykrywanie zanieczyszczeń środowiska morskiego i ustalanie jego sprawców;
- 6) udział w akcjach poszukiwawczo-ratowniczych na morzu.

Granicznej przeznaczone dla osób zatrzymanych, oraz regulaminu pobytu w tych pomieszczeniach (Dz.U. z 2011 r., nr 143, poz. 843).

²⁹ M. Piechowicz, *Rola Frontex w zarządzaniu przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2018, s. 94.

³⁰ H. de Haas, *European Migrations. Dynamics, Drivers, and the Role of Policies*, "Publications Office of the European Union", Luxembourg 2018, s. 8.

³¹ morski.strazgraniczna.pl/mor/komenda/zadania/1636,Zadania.html (dostęp: 5.11.2020 r.).

Współpraca Straży Granicznej z innymi formacjami

Wykonywanie zadań przez Straż Graniczną wymaga współdziałania z organizacjami, instytucjami oraz organami administracji rządowej. Należą do nich m.in. Policja, Żandarmeria Wojskowa, Marynarka Wojenna oraz Urząd ds. Repatriacji i Cudzoziemców³². Współpraca polega głównie na wymianie informacji, wydalaniu i konwojowaniu cudzoziemców przebywających nielegalnie na terytorium kraju, opiece nad aresztami deportacyjnymi oraz ośrodkami strzeżonymi. Duże znaczenie odgrywa System Informacyjny Schengen, który stanowi wspólną bazę danych dla Straży Granicznej oraz Policji³³. Służby te pełnią również patrole w kraju i strefie nadgranicznej, które wiążą się z kontrolą ruchu drogowego oraz ochroną szlaków komunikacyjnych³⁴.

Straż Graniczna współpracuje ze Służbą Ochrony Kolei w ramach zapewnienia bezpieczeństwa w komunikacji. Do realizowanych wspólnie działań zalicza się³⁵:

- 1) wymiana informacji o przestępstwach i wykroczeniach oraz ich sprawcach;
- 2) ostrzeganie o zagrożeniach bezpieczeństwa ludzi i mienia na obszarach kolejowych, w pociągach oraz innych pojazdach kolejowych;
- 3) przeciwdziałanie nielegalnej migracji i zakłóceniom porządku publicznego.

Na podobnych zasadach odbywa się prowadzenie wspólnych działań wraz z Inspekcją Transportu Drogowego. Obejmują one wymianę informacji o istotnym znaczeniu dla zapewnienia bezpieczeństwa w transporcie i komunikacji międzynarodowej, a także wspólne kontrole drogowe³⁶.

Ochrona granicy państwowej realizowana jest przy pomocy Sił Zbrojnych RP, dzięki utrzymywaniu łączności służb dyżurnych oraz operacyjnych i polega głównie na informowaniu Ośrodków Dowodzenia i Naprowadzania o przelatujących statkach powietrznych. Prowadzone są także wspólnie działania antyterrorystyczne oraz ratownicze na lądzie i morzu. Coraz większe znaczenie w strefie nadgranicznej odgrywają Wojska Obrony Terytorialnej³⁷. W przypadku zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego oraz w strefie nadgranicznej, jeżeli użycie sił

³² B. Wiśniewski, R. Jakubczak, *System ochrony granicy...*, s. 26.

³³ J. Truchan, *Wybrane obszary współdziałania...*, s. 99–100.

³⁴ Porozumienie Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Straży Granicznej z 17 czerwca 2004 r. w sprawie współdziałania Policji i Straży Granicznej (Dz.U. KGP z 2004 r., nr 11, poz. 58).

³⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 29 września 2004 r. w sprawie współdziałania straży ochrony kolei z Policją, Strażą Graniczną i Inspekcją Transportu Drogowego (Dz.U. nr 223, poz. 2261).

³⁶ Porozumienie z 7 stycznia 2003 r. pomiędzy Komendantem Głównym Straży Granicznej a Głównym Inspektorem Transportu Drogowego o współdziałaniu Straży Granicznej i Inspekcji Transportu Drogowego.

³⁷ B. Wiśniewski, R. Jakubczak, *System ochrony granicy...*, s. 114.

Straży Granicznej okaże się niewystarczające lub uzasadnia to stopień zagrożenia, do pomocy Straży Granicznej mogą być użyte oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Ich użycie następuje na podstawie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wydanego na wniosek Prezesa Rady Ministrów³⁸.

Kluczową rolę ma współpraca z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego poprzez wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz zapobieganie przestępstwom i wykroczeniom, a także ściganie ich sprawców³⁹.

Podsumowanie

Zdaniem Waldemara Zubrzyckiego Straż Graniczna to najważniejsza formacja odpowiedzialna za ochronę granic⁴⁰. Nie działa w tym aspekcie samodzielnie, ponieważ współpracuje z wieloma podmiotami, takimi jak na przykład Policja oraz Służba Celna, co pozwala na skuteczne zwalczanie wybranych przestępstw i wykroczeń. Dzięki wymianie informacji ze służbami wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, funkcjonariusze Straży Granicznej są w stanie skutecznie reagować na nowe rodzaje zagrożeń⁴¹. „Przeprowadzona analiza stanu prawnego określającego zadania i strukturę organizacyjną Straży Granicznej pozwoliła na stwierdzenie, że Straż Graniczna w Rzeczypospolitej Polskiej posiada permanentnie doskonałą strukturę organizacyjną, która nie jest dostosowana do podziału administracyjnego państwa, lecz do współcześnie występujących zagrożeń związanych z ochroną granicy”⁴².

Według Jarosława Truchana współdziałanie Straży Granicznej z innymi służbami przynosi pozytywne efekty w zwalczaniu przestępczości⁴³. Porozumienia zawarte pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi oraz innymi państwami tworzą podstawy do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego zarówno w skali krajowej, jak i międzynarodowej⁴⁴. Autor zwraca uwagę na szczególne znaczenie współpracy funkcjonariuszy Straży Granicznej i Policji, ponieważ „w obliczu tak wysoce rozwiniętego procederu, jakim jest np. przemyt, żadna, nawet najlepiej zorganizowana formacja, nie może liczyć na sukcesy, jeśli nie będzie współdziałała z innymi”⁴⁵.

³⁸ Art. 11b ustawy o Straży Granicznej.

³⁹ A. Chomacki, *Straż Graniczna jako element systemu bezpieczeństwa państwa*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej”, Warszawa 2012, s. 31.

⁴⁰ W. Zubrzycki, *Polish Contribution to the European Union Borders Protection*, “Security, Economy & Law” 2016, s. 84.

⁴¹ B. Wiśniewski, Z. Piątek (red.), *Współczesny wymiar funkcjonowania Straży Granicznej*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2006, s. 20.

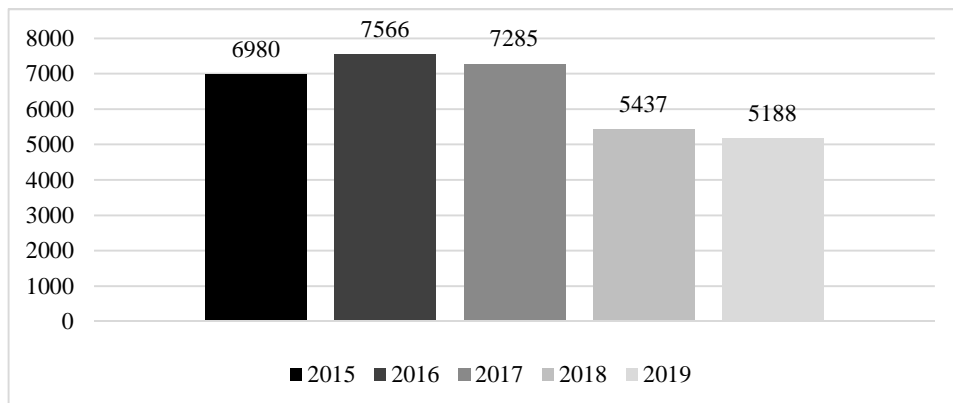
⁴² Tamże, s. 21.

⁴³ J. Truchan, *Bezpieczeństwo wschodniej granicy Polski w kontekście współdziałania Policji i Straży Granicznej*, Wydawnictwo Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni, Gdynia 2018, s. 301.

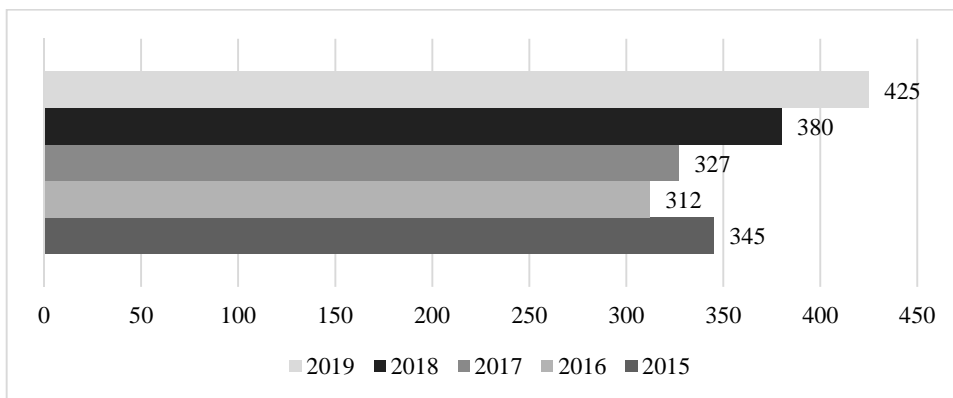
⁴⁴ J. Truchan, *Wybrane obszary współdziałania...*, s. 138.

⁴⁵ Tamże, s. 139.

Dane statystyczne dotyczące działalności Straży Granicznej w związku z prowadzeniem działań mających na celu zwalczanie przestępstw prezentują wykresy 1–4.

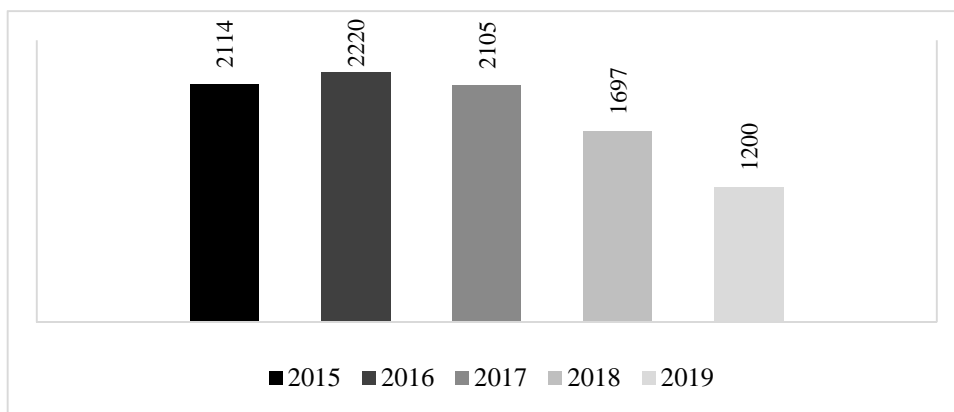


Wykres 1. Liczba osób zatrzymanych za nielegalne przekroczenie granicy państwowej
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Straży Granicznej.



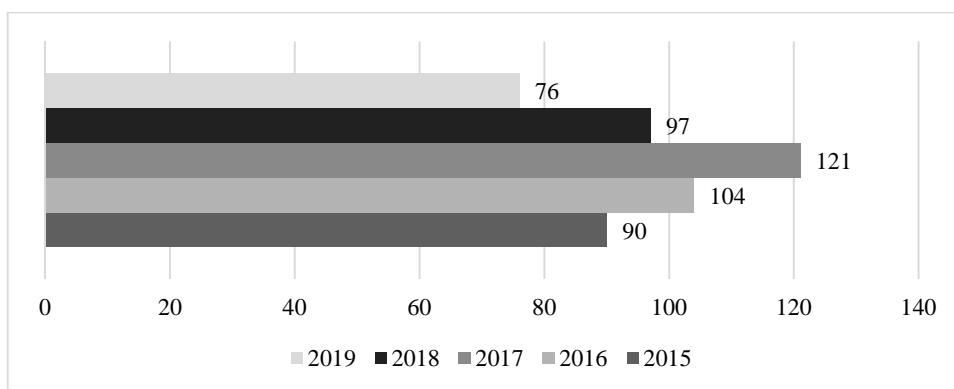
Wykres 2. Liczba ujawnionych zorganizowanych grup przestępczych
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Straży Granicznej.

Biorąc pod uwagę dane na temat liczby podjętych przez Straż Graniczną działań w związku z nieprzebrzeganiem prawa przez osoby przekraczające granicę RP oraz znajdujące się wewnątrz państwa można stwierdzić, że formacja ta jest niezbędna do tego, aby możliwe było zapobieganie oraz zwalczanie wybranych przestępstw oraz wykroczeń. Współcześnie do Europy Zachodniej coraz częściej emigrują obywatele Ukrainy oraz Białorusi, co wiąże się z tym, że przekraczają polską



Wykres 3. Liczba ujawnionych fałszerstw dokumentów

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Straży Granicznej.



Wykres 4. Liczba ujawnionych potencjalnych ofiar handlu ludźmi

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Straży Granicznej.

granice, często nielegalnie. To właśnie oni stwarzają główne zagrożenie dla polskich służb stojących na straży bezpieczeństwa, a nie imigranci z Syrii, Afganistanu czy Iraku, tak jak to miało miejsce w latach 2015–2018⁴⁶.

Literatura

- [1] Chomacki A., *Straż Graniczna jako element systemu bezpieczeństwa państwa*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” nr 3, Warszawa 2012.

⁴⁶ S. Musiał, *Państwa Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego w Europie*, Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni, Gdynia 2019, s. 129.

- [2] Chomacki A., *Straż Graniczna jako element systemu bezpieczeństwa państwa*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej”, Warszawa 2012.
- [3] de Haas H., *European Migrations. Dynamics, Drivers, and the Role of Policies*, EUR 29060 EN, “Publications Office of the European Union”, Luxembourg 2018.
- [4] Filipkowski W., Rau Z., Pływaczewski E., *Przestępczość w XXI wieku – zapobieganie i zwalczanie. Problemy prawno-kryminologiczne*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa 2015.
- [5] Grosicka K., Grosicki L., Grosicki P., *Organizacja i kierowanie instytucjami bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Wydawnictwo Aspra, Warszawa 2013.
- [6] Kamuda D., Trybus M., *Straż Graniczna i jej zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej – zarys problematyki*, „Humanities and Social Sciences” 2013.
- [7] Maciejewska M., Piffer A., *Rola Straży Granicznej w zakresie zwalczania międzynarodowego terroryzmu i przestępczości zorganizowanej*, „Ruch Studencki” 2016.
- [8] Misiuk A., *Instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013.
- [9] Musiał S., *Państwa Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego w Europie*, Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni, Gdynia 2019.
- [10] Niemczyk Z., *Czynności operacyjno-rozpoznawcze i możliwość wykorzystania ich rezultatów w postępowaniu karnym*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2013.
- [11] Piechowicz M., *Rola Frontex w zarządzaniu przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2018.
- [12] Tomkiewicz M., *Stosowanie kontroli operacyjnej w toku postępowania karnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2016.
- [13] Tracz-Dral J., *Prawa i zadania funkcjonariuszy Straży Granicznej w świetle nowelizacji ustawy*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2007.
- [14] Truchan J., *Bezpieczeństwo wschodniej granicy Polski w kontekście współdziałania Policji i Straży Granicznej*, Wydawnictwo Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni, Gdynia 2018.
- [15] Truchan J., *Wybrane obszary współdziałania Policji i Straży Granicznej w ochronie granicy Polski – zewnętrznej granicy Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2016.
- [16] Wiśniewski B., Jakubczak R. (red.), *System ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej i prognozy na przyszłość*, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2015.
- [17] Wiśniewski B., Piątek Z. (red.), *Współczesny wymiar funkcjonowania Straży Granicznej*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2006.
- [18] Zubrzycki W., *Polish Contribution to the European Union Borders Protection*, “Security, Economy & Law” 2016.

Prawodawstwo

- [1] Ustawa o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej z dnia 21 marca 1991 r. (Dz.U. z 2003 r., nr 153, poz. 1502 ze zm.).
- [2] Ustawa z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2014 r., poz. 1402 ze zm.).

- [3] Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r., poz. 1650 ze zm.).
- [4] Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 1990 r., nr 78, poz. 461 ze zm.).
- [5] Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobytcie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2006 r., nr 144, poz. 1043).
- [6] Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. z 2013 r., poz. 628 ze zm.).
- [7] Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2006 r., nr 100, poz. 696 ze zm.).
- [8] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., nr 88, poz. 553 ze zm.).
- [9] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 29 września 2004 r. w sprawie współdziałania straży ochrony kolei z Policją, Strażą Graniczną i Inspekcją Transportu Drogowego (Dz.U. nr 223, poz. 2261).
- [10] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia w jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej przeznaczone dla osób zatrzymanych, oraz regulaminu pobytu w tych pomieszczeniach (Dz.U. z 2011 r., nr 143, poz. 843).
- [11] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lutego 2020 r. w sprawie wykonywania niektórych uprawnień przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. z 2020 r., poz. 187).
- [12] Zarządzenie nr 30 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 18 lipca 2019 roku w sprawie organizacji Komendy Głównej Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG z 2019 r., nr 26).
- [13] Porozumienie Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Straży Granicznej z 17 czerwca 2004r. w sprawie współdziałania Policji i Straży Granicznej (Dz.U. KGP z 2004 r., nr 11, poz. 58).
- [14] Porozumienie z 7 stycznia 2003 r. pomiędzy Komendantem Głównym Straży Granicznej a Głównym Inspektorem Transportu Drogowego o współdziałaniu Straży Granicznej i Inspekcji Transportu Drogowego.

Netografia

- [1] morski.strazgraniczna.pl/mor/komenda/zadania/1636,Zadania.html
- [2] strazgraniczna.pl/pl/straz-graniczna/struktura-sg

II. SŁUŻBY SPECJALNE

AGENCJA BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

Patryk SIWIEC¹

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo jest jedną z podstawowych potrzeb i wartości człowieka, dążenie do zapewnienia go jest jednym z podstawowych celów działalności człowieka. M.Z. Kulisz definiuje bezpieczeństwo jako proces przeciwdziałania lub całkowitej likwidacji istniejących zagrożeń². Mechanizm ten dotyczy nie tylko eliminacji zagrożeń, ale jest również skierowany na zapewnienie spokoju, wolności od strachu i poczucia pewności.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest centralnym organem administracji rządowej w systemie bezpieczeństwa państwa, właściwym w sprawach zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz ochrony jego porządku konstytucyjnego. W celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa i jego obywateli współdziała z innymi organami i instytucjami tworzącymi system bezpieczeństwa narodowego RP³.

Praca zawiera genezę powstania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz podstawy prawne jej funkcjonowania. W dalszej części opracowania skupiono się na kompetencjach i wymaganiach wobec Szefa ABW, który stanowi krajową władzę bezpieczeństwa. Następnie opisano ustawowe zadania funkcjonariuszy ABW oraz ich nowe kompetencje w związku z wprowadzeniem ustawy z dnia 10 czerwca 2016 roku o działaniach antyterrorystycznych. Końcowa część pracy zawiera ocenę dotychczasowej działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Organizacja i zadania ABW

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego została utworzona 29 czerwca 2002 roku po rozwiązaniu Urzędu Ochrony Państwa, w miejsce którego utworzono dwie odrębne agencje: Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencję Wywiadu. W 2002 roku zgłoszono do Sejmu rządowy projekt ustawy o ABW oraz

¹ Patryk Siwiec, student kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne II st., Wydział Zarządzania, Politechniki Rzeszowska im. Ignacego Łukasiewicza.

² M.Z. Kulisz, *Proces planowania bezpieczeństwa państwa w okresie transformacji ustrojowej*, Warszawa 2007, s. 9.

³ P. Swoboda, *Studia z zakresu bezpieczeństwa państwa*, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków 2014, s. 305.

AW stawiający którego celem było, oddzielenie struktur wywiadu od struktur odpowiedzialnych za wewnętrzne bezpieczeństwo państwa, skoncentrowanie działań wywiadowczych i kontrwywiadowczych w dwóch odrębnych, wyspecjalizowanych, centralnych organach administracji rządowej⁴.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest obecnie największą instytucją zajmującą się ochroną bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. To na nią ustawodawca nałożył wyłączny obowiązek stania na straży porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej. Zadanie to w sposób wyraźny zostało sformułowane w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o ABW oraz AW, gdzie za podstawowy cel działań ABW stawia się „rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa”. Jest to bardzo istotna, a jednocześnie odpowiedzialna rola, ponieważ sprawne funkcjonowanie współczesnego państwa demokratycznego uwarunkowane jest w głównej mierze od przestrzegania – zarówno przez organy władzy państwowej, partie polityczne, jak i zwykłych obywateli – norm zawartych w jego ustawie zasadniczej. Dlatego wszelkie niekonstytucyjne działania muszą spotykać się z szybką i stanowczą reakcją władz⁵.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego przejęła po zlikwidowanym Urzędzie Ochrony Państwa obowiązki związane z zapewnieniem stabilnej sytuacji wewnętrznej państwa. Do ich zadań włączono dodatkowo zwalczanie korupcji osób pełniących funkcję publiczną. Ponadto, od 2004 roku – czyli od momentu akcesji do Unii Europejskiej – Agencja zajmuje się zwalczaniem nieprawidłowości w absorpcji funduszy europejskich.

Jako służba specjalna Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, podlega kontroli cywilnej – jest nadzorowana przez Prezesa Rady Ministrów i kontrolowana przez Sejm. Pojęciem służby specjalne określa się zazwyczaj struktury prowadzące działania wywiadowcze i kontrwywiadowcze, a także służbę bezpieczeństwa lub policję polityczną czuwające nad zapewnieniem szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa. Służby specjalne wykonują swoje zadania w sposób niejawnny, wykorzystując do tego metody pracy operacyjnej⁶. Służby specjalne odgrywają ważną rolę w strukturach wszystkich państw. Ich działalność pozwala na identyfikowanie zagrożeń oraz pozyskiwanie informacji szczególnie ważnych w procesach decyzyjnych. Działające w Polsce służby specjalne to: Agencja Bez-

⁴ K. Modraszewski, *Proces kształtowania służb specjalnych w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1.

⁵ Ł. Skoneczny, *Rola Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1.

⁶ S. Kochanowicz, *Powstanie, organizacja i działalność Urzędu Ochrony Państwa (1990–2002)*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2016, nr 14.

pieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego⁷.

Szef ABW podlega bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów, natomiast działalność Szefa ABW podlega kontroli Sejmu. Prezes Rady Ministrów określa kierunki działania Agencji w drodze wytycznych. Szefów ABW i AW powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kolegium oraz Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Do kompetencji Prezesa Rady Ministrów, na wniosek Szefa właściwej Agencji, należy też powoływanie i odwoływanie zastępców Szefa ABW i Szefa AW, po zasięgnięciu opinii Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych⁸.

Wymagania jakie należy spełnić, aby móc starać się o stanowisko Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego są następujące:

- posiadanie wyłącznie obywatelstwa polskiego,
- korzystanie z pełni praw publicznych,
- wykazywanie nieskazitelnej postawy moralnej, obywatelskiej i patriotycznej,
- dawanie rękojmi należytego wykonywania zadań,
- spełnianie wymagań określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych w zakresie dostępu do informacji niejawnych o klauzuli tajności „ściśle tajne”,
- niepełnienie służby zawodowej, kandydat pracował i nie był współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa⁹.

Istnieją także przesłanki, w których konieczne jest odwołanie Szefa Agencji z zajmowanego stanowiska. Następuje to w przypadku:

- rezygnacji z zajmowanego stanowiska,
- zrzeczenia się obywatelstwa polskiego lub nabycia obywatelstwa innego państwa,
- skazania prawomocnym wyrokiem sądu za popełnione przestępstwo lub przestępstwo skarbowe,
- utraty predyspozycji niezbędnych do zajmowania stanowiska,
- niewykonywania obowiązków z powodu choroby trwającej nieprzerwanie ponad 3 miesiące¹⁰.

Do kompetencji Szefa Agencji należy między innymi przedkładanie Prezesowi Rady Ministrów, roczne plany działania Agencji na rok następny, nie później niż 3 miesiące przed końcem roku kalendarzowego, a także przedstawianie sprawozdania z działalności Agencji za poprzedni rok kalendarzowy, corocznie do

⁷ <https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/o-sluzbach-specjalnych> (dostęp: 28.12.2020 r.).

⁸ Art. 14 ustawy z dnia 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2002 r., nr 74, poz. 676 ze zm.).

⁹ Art. 15 ustawy z dnia 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

¹⁰ Art. 16 ustawy z dnia 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

dnia 31 stycznia premierowi. Wynika to z tego, że działalność ABW jest finansowana z budżetu państwa.

Aby kandydat mógł ubiegać się o stanowisko funkcjonariusza ABW musi spełnić następujące wymagania:

- posiadać obywatelstwo polskie,
- korzystać z pełni praw publicznych,
- wykazywać nieskazitelną postawę moralną, obywatelską i patriotyczną,
- dawać rękojmię zachowania tajemnicy stosownie do wymogów określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych,
- posiadać co najmniej wykształcenie średnie lub średnie branżowe i określone kwalifikacje zawodowe oraz zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, wymagających szczególnej dyscypliny służbowej, której gotowa jest się podporządkować.

W granicach wykonywania zadań, które mają na celu zapobieganie działaniom o charakterze terrorystycznym, funkcjonariusze ABW wykonują:

- czynności operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw oraz ścigania ich sprawców,
- czynności operacyjno-rozpoznawcze i analityczno-informacyjne w celu uzyskiwania i przetwarzania informacji istotnych dla ochrony bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego,
- czynności na polecenie sądu lub prokuratora w zakresie określonym w kodeksie postępowania karnego oraz kodeksie karnym wykonawczym.

Istotne jest, że podczas wykonywania wyżej wymienionych czynności tylko w zakresie właściwości Agencji i w tym zakresie funkcjonariuszom przysługują uprawnienia procesowe Policji, wynikające z przepisów kodeksu postępowania karnego.

Wykonywanie czynności zapobiegawczych działaniom o charakterze terrorystycznym przez funkcjonariuszy ABW, wiąże się z koniecznością przyznania uprawnień, które będą służyć skutecznej realizacji zadań. Do tych praw należą:

- wydawanie osobom poleceń, w celu wymuszenia określonego zachowania się w granicach niezbędnych do wykonania służbowych podejmowanych w zakresie i w celu realizacji ustawowych zadań ABW lub w celu uniknięcia bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa osób lub mienia, gdy jest to niezbędne do sprawnego i zgodnego z prawem wykonywania tych czynności albo uniknięcia zatarcia śladów przestępstwa,
- legitymowanie osób w celu ustalenia ich tożsamości,
- zatrzymywanie osób w trybie i w przypadkach określonych w przepisach kodeksu postępowania karnego,
- przeszukiwanie osób i pomieszczeń w trybie i w przypadkach określonych w przepisach kodeksu postępowania karnego,

- dokonywanie kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunków w portach i na dworcach lub innych miejscach odprawy podróżnych lub bagażu oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego, w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą,
- obserwowanie i rejestrowanie przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom w trakcie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych na podstawie ustawy,
- żądanie niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej; wymienione instytucje, organy i przedsiębiorcy są obowiązani, w zakresie swojego działania, do udzielenia nieodpłatnie tej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa,
- zwracanie się o niezbędną pomoc do jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych, jak również zwracania się w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa.

Zasadniczym zadaniem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest ochrona państwa przed planowymi i zorganizowanymi działaniami, które mogą stwarzać zagrożenie dla niepodległości lub porządku konstytucyjnego Polski, zakłócić funkcjonowanie struktur państwowych bądź narazić na szwank podstawowe interesy kraju¹¹. Ponadto do zadań ABW należy rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw:

- a) szpiegostwa, terroryzmu, naruszenia tajemnicy państwowej i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa,
- b) godzących w podstawy ekonomiczne państwa,
- c) korupcji osób pełniących funkcje publiczne,
- d) w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa,
- e) nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, w obrocie międzynarodowym – oraz ściganie ich sprawców.

ABW zajmuje się rozpoznawaniem struktur, przedsięwzięć i metod działania przestępczości zorganizowanej. Z uwagi na międzynarodowy charakter funkcjonowania tych grup prowadzona jest stała współpraca ze służbami specjalnymi, policyjnymi i celnymi innych państw. Ponadto do kompetencji ABW należy również wykonywanie funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych w stosunkach międzynarodowych. Agencja Bezpieczeństwa

¹¹ <https://www.abw.gov.pl/pl/zadania/63,Zadania.html> (dostęp: 2.01.2021 r.).

Wewnętrzny odpowiada za zapewnienie właściwej ochrony informacji niejawnych, zwłaszcza oznaczonych klauzulą „tajne” i „ściśle tajne”. W ramach współpracy międzynarodowej Polska musi zapewnić jednolity stopień bezpieczeństwa informacji klasyfikowanych, które są wymieniane z zagranicznymi partnerami. Szef ABW pełni funkcję krajowej władzy bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych, odpowiada za wdrażanie uzgodnionych zasad i środków ochrony informacji niejawnych.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest jedną z instytucji opiniujących wnioski o wydanie zezwolenia na międzynarodowy obrót towarami podwójnego zastosowania. Agencja może zainicjować wszczęcie kontroli u przedsiębiorcy, jak również wystąpić o cofnięcie lub zmianę zakresu zezwolenia na obrót. Ponadto ABW jest jedyną w Polsce służbą specjalną o uprawnieniach śledczych, która ma ustawowy obowiązek rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania przestępstw związanych z proliferacją.

Dnia 10 czerwca 2016 roku, wraz z wejściem w życie ustawy o działaniach antyterrorystycznych, ustawodawca przyznał szefom ABW specjalne uprawnienia, w przypadku wystąpienia zagrożeń o charakterze terrorystycznym¹². Organy administracji publicznej, właściciele i posiadacze obiektów, instalacji, urządzeń infrastruktury administracji publicznej lub infrastruktury krytycznej mają obowiązek przekazywać szefowi ABW informacje dotyczące zagrożeń o charakterze terrorystycznym dla szeroko pojętej infrastruktury krytycznej. W przypadku otrzymania takich informacji, szef Agencji jest uprawniony do wydawania poleceń tymże organom¹³.

W celu zapobiegania zdarzeniom o charakterze terrorystycznym szef ABW koordynuje czynności analityczno-informacyjne podejmowane przez służby specjalne oraz wymianę informacji przekazywanych przez Policję, Straż Graniczną, Straż Marszałkowską, Służbę Ochrony Państwa, Państwową Straż Pożarną, Krajową Administrację Skarbową, Żandarmerię Wojskową i Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, dotyczących zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Podmioty i służby specjalne przekazują szefowi ABW wszelkie informacje o zaistniałych incydentach mających związek z działalnością terrorystyczną¹⁴.

Ponadto w ramach obowiązków szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego istnieje również wymóg prowadzenia wykazu, zawierającego informacje odnośnie wszelkich osób, które prowadzą działalność terrorystyczną oraz są podejrzewane o prowadzenie takich działań¹⁵. Kolejnym uprawnieniem jakie zostało przyznane szefowi ABW na podstawie ustawy o działaniach antyterrorystycznych, jest możliwość uzyskiwania i utrwalania treści rozmów, obrazu i korespondencji,

¹² Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 roku o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 904).

¹³ Art. 4 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 roku o działaniach antyterrorystycznych.

¹⁴ Art. 5 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 roku o działaniach antyterrorystycznych.

¹⁵ Art. 6 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 roku o działaniach antyterrorystycznych.

w tym prowadzonej za pomocą działalności elektronicznej. Okres prowadzenia takich działań powinien wynosić nie dłużej niż 3 miesiące¹⁶.

Funkcjonariusze ABW są uprawnieni do pobierania obrazu linii papilarnych lub utrwalania wizerunku twarzy lub nieinwazyjnego pobierania materiału biologicznego w celu oznaczenia profilu DNA osoby niebędącej obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej, w przypadku gdy istnieje wątpliwość co do ustalenia tożsamości osoby, istnieje podejrzenie nielegalnego przekroczenia graniczy, albo podejrzenie osoby o prowadzenie działalności o charakterze terrorystycznym.

W przypadkach konieczności podjęcia działań określonych w ustawie z dnia 24 maja 2013 roku o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej funkcjonariusz może stosować środki przymusu bezpośredniego po bezskutecznym wezwaniu osoby, wobec której środki te miałyby być użyte, do zachowania się zgodnego z prawem i uprzedzeniu o możliwości zastosowania tych środków. Jeżeli zwłoka groziłaby niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia ludzkiego bądź mienia, agent może pominąć wcześniejsze wezwanie osoby. Funkcjonariusze ABW mogą korzystać między innymi z: siły fizycznej, kajdanek, pałek służbowych, środków do obezwładniania za pomocą energii elektrycznej, psów służbowych, pocisków niepenetrujących, kolczatek drogowych. Co ważne, w okolicznościach zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego albo konieczności odparcia bezprawnego zamachu ustawodawca przyznał funkcjonariuszom ABW możliwość korzystania z broni palnej.

W ciągu ostatnich kilku lat Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego zidentyfikowała i zneutralizowała wiele osób podejrzanych o działalność szpiegowską, terrorizm czy propagowanie nazizmu. Część z nich czeka na proces, innym nakazano opuszczenie terytorium Polski. Sprawy, o których dowiaduje się opinia publiczna, stanowią niewielki ułamek pracy wykonywanej każdego dnia przez ABW. Działania ABW pozwoliły również zabezpieczyć odbywające się w Polsce duże wydarzenia o charakterze międzynarodowym: szczyt NATO w Warszawie, Światowe Dni Młodzieży w Krakowie, Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu (COP) w Katowicach czy wreszcie Konferencja Bliżskowschodnia w Warszawie. Także przy zabezpieczeniu tak ważnych wydarzeń kluczowe jest zaufanie, jakim ABW darzą międzynarodowi partnerzy. Do ABW trafiają ważne informacje pozwalające identyfikować zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski. Na wniosek Agencji 39 osób, których obecność w Polsce wiązała się z zagrożeniem terroryzmem, zostało uznanych za osoby niepożądane na terytorium Polski, a 14 wydalono lub zobowiązano do powrotu¹⁷.

¹⁶ Art. 9 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 roku o działaniach antyterrorystycznych.

¹⁷ <https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/silny-kontrwywiad-silne-gwarancje> (dostęp: 4.01.2021 r.); por. M. Jurgilewicz, *Rola podmiotów uprawnionych do użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Siedlce 2017, s. 177 i n.

Zakończenie

Należy zaznaczyć, że do wiadomości publicznej rzadko są przekazywane sukcesy, jakie odnosi Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Najczęściej sprawy ujawniane są po wielu latach, kiedy ich ujawnienie nie stanowi już żadnego zagrożenia dla interesów Rzeczypospolitej Polskiej. Nagłaśniane przez media sprawy są sygnałem, że służby specjalne skutecznie chronią bezpieczeństwo państwa i jego obywateli. Jednak większość działań polskiego kontrwywiadu, na które składa się ciężka i żmudna praca Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, nigdy nie będzie podana do informacji publicznej.

Struktura obecnych zagrożeń jest skomplikowana. Skuteczność służb specjalnych jest kluczowa dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa. Podstawowa rola Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego polegać więc będzie na wyprzedzającym informowaniu o potencjalnych zagrożeniach dla kraju i pozyskiwaniu informacji, mających znaczenie dla bezpieczeństwa państwa.

Literatura

- [1] Jurgilewicz M., *Rola podmiotów uprawnionych do użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Siedlce 2017.
- [2] Kochanowicz S., *Powstanie, organizacja i działalność Urzędu Ochrony Państwa (1990–2002)*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 14/16.
- [3] Modraszewski K., *Proces kształtowania służb specjalnych w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 1/09.
- [4] Skoneczny Ł., *Rola Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 1/09.

Prawodawstwo

- [1] Ustawa z dnia 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2002 r., nr 74, poz. 676 ze zm.).
- [2] Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 roku o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 904).

Netografia

- [1] <https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/o-sluzbach-specjalnych>
- [2] <https://www.abw.gov.pl/pl/zadania/63,Zadania.html>
- [3] <https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/silny-kontrwywiad-silne-gwarancje>

AGENCJA WYWIADU

Arkadiusz OLEJARZ¹

Wprowadzenie

Obecnie coraz częściej mamy do czynienia z działaniami szpiegowskimi. Dzieje się tak, ponieważ informacje stają się coraz cenniejszym surowcem i w tym obszarze nie ma przyjaciół ani wrogów. Każde państwo zawsze musi zakładać, iż w przypadku pogorszenia się relacji międzypaństwowych, dane pozyskane przez służby wywiadowcze mogą być wykorzystane do obrony bezpieczeństwa i porządku publicznego państwa. W związku z tym w każdym państwie funkcjonują służby specjalne, których głównym zadaniem jest zbieranie informacji i eliminowanie potencjalnych zagrożeń dla porządku publicznego. W tym celu w Polsce utworzona została Agencja Wywiadu (AW)², która jest właściwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Jej działania w drodze wytycznych określone są przez Prezesa Rady Ministrów.

Biała Księga w sprawie przyszłości Europy zakłada, iż państwa UE będą dążyć do ciągłego zacieśniania współpracy pomiędzy swoimi służbami wywiadowczymi w ramach walki z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną³.

Charakterystyka Agencji Wywiadu

Agencja Wywiadu jest jedną z pięciu obecnie funkcjonujących służb specjalnych w Polsce. Została powołana wraz z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) ustawą z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, w miejsce zlikwidowanego Urzędu Ochrony Państwa (UOP), zaś swoją działalność rozpoczęła 29 czerwca 2002 roku, mimo to do tej pory Agencja Wywiadu podobnie jak inne służby specjalne nie została jednoznacznie sprecyzowana w polskim ustawodawstwie⁴. Pierwowzorem do powołania tych obu podmiotów było wzorowanie się modelem funkcjonowania angielskiego MI5 (kontrwywiadu) i MI6 (wywiadu zagranicznego)⁵.

¹ Arkadiusz Olejarz, student kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne II st., Wydział Zarządzania, Politechnika Rzeszowska im. Ignacego Łukasiewicza.

² <https://bip.aw.gov.pl/uwaga/> (dostęp: 18.11.2020 r.).

³ White paper on the future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025, European Commission, Bruxelles 2017.

⁴ Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Wyd. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, s. 55.

⁵ *Reforma służb specjalnych z perspektywy 15 lat*, Wyd. Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego, Warszawa 2017, s. 1.

AW jest cywilną służbą wywiadowczą charakteryzującą się hierarchizacją, umundurowaniem oraz możliwością korzystania z broni palnej. Od momentu powstania, służba ta jest jednostką samodzielną wchodzącą w skład centralnych organów administracji rządowej podległych Prezesowi Rady Ministrów⁶.

Ułatwieniem w procesie tworzenia Agencji Wywiadu był fakt, iż istniejący już wywiad w strukturach UOP-u od połowy lat 90. ubiegłego wieku posiadał własną siedzibę, a także stosunkowo dużą autonomię w zakresie zadań i celów, organizację (m.in. własne biura) oraz w samym funkcjonowaniu, a co za tym idzie – posiadał również własne instrukcje wewnętrzne⁷.

Zarówno działalność AW, jak i ustawodawstwo określające sposób jej działania na przestrzeni lat ulegało wielu zmianom m.in. poprzez pojawianie się nowych zagrożeń, do których przyczynił się rozwój globalizacji. W sprawie funkcjonowania AW kilkakrotnie wątpliwość wobec jej działania rozstrzygać musiał Trybunał Konstytucyjny. Jednak zestawiając je z koniecznością wprowadzenia zmian w przypadku ABW było ich stosunkowo niewiele. Przykładowo według orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 2004 roku kłopotliwe okazało się nadanie Szefowi AW rangi sekretarza stanu oraz niedoprecyzowanie, wobec jakiej osoby funkcjonariusz może zastosować *polecenie określonego zachowania się*, przez co zachodziła obawa o arbitralne korzystanie z tego uprawnienia⁸.

Szczególnie kontrowersyjny okazał się wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2012 roku w zakresie stosowania i użycia środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy AW, ze względu na wadliwą konstrukcję ustawowych upoważnień. Decyzja TK w praktyce powodowała sprzeczność m.in. z zadaniem ochrony polskich obiektów poza granicami kraju (m.in. placówek dyplomatycznych) oraz osób w nich pracujących przez funkcjonariuszy Agencji Wywiadu⁹.

Aby ostatecznie ujednoczyć przypadki, rodzaje oraz sposób użycia środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej, a także zasady dokumentowania jej użycia, uchwalono ustawę z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. Ustawa ta ostatecznie określiła obecnie funkcjonujące zasady posługiwania się środkami przymusu bezpośredniego oraz broni palnej jakie obowiązują funkcjonariuszy AW¹⁰.

W roku 2016 zakres funkcjonowania działalności AW został zwiększony z uwagi na organizację w Polsce Światowych Dni Młodzieży oraz szczytu NATO w Warszawie. W celu zapobiegania wszelkim zagrożeniom mogącym mieć wpływ na bezpieczeństwo państwa i obywateli oraz jej pozycji międzynarodowej, uchwa-

⁶ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2002 r. nr 74, poz. 676 ze zm.).

⁷ <https://aw.gov.pl/historia/> (dostęp: 20.11.2020 r.).

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004 r. K 45/02 (Dz.U. z 2004 r., poz. 1159).

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2012 r. K 10/11 (Dz.U. z 2012 r., poz. 627).

¹⁰ L. Dyduch, K. Świerczewski, W. Biedrzycki, *Użycie lub wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego przez policjantów*, Wyd. Centrum Szkolenia Policji, Legionowo 2014, s. 7.

lono dwie ustawy mające zwiększyć kompetencje cywilnej polskiej służby wywiadowczej. Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (tzw. ustawa inwigilacyjna) umożliwiła służbie pobieranie danych komunikacyjnych i internetowych po tzw. sztywnym łączu, oraz kontrolować wszelkie przesyłki¹¹, natomiast ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych umożliwiła analizowanie i monitorowanie działań mogących stanowić zagrożenie dla funkcjonowania państwa oraz polskich obywateli¹².

Przedstawione powyżej ustawy z 2016 roku umożliwiły również współpracowanie Agencji Wywiadu z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służbą Kontrwywiadu Wojskowego, Służbą Wywiadu Wojskowego, Ministerstwem Obrony Narodowej, Biurem Bezpieczeństwa Narodowego, Służbą Ochrony Państwa oraz Policją i Strażą Graniczną w celu zapobiegania i zwalczania wszelkich zagrożeń terrorystycznych. Opinie na temat zwiększenia zakresu uprawnień o zapisy tych ustaw były bardzo podzielone. Ówczesny rzecznik ministra koordynatora ds. służb specjalnych uważał, iż dzięki temu wszystkie wymienione w tej ustawie służby będą mogły działać dużo sprawniej i lepiej. Inne zdanie na ten temat miał np. Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO), który w jednym z wywiadów stwierdził, iż nadzór na jednostkami specjalnymi nie jest wystarczająco sprawny, a sądy okręgowe, którym m.in. AW ma obowiązek składać co pół roku raporty odnośnie do korzystania z przez Agencję z danych nie wymagają docieklivego wnikania w jakim celu dane konkretnej osoby zostały pobrane. Ponadto osoba inwigilowana mimo zakończenia toczącej się wobec niej sprawy nie może dowiedzieć się o podejmowanych przeciwko niej działaniach inwigilacyjnych. W związku z tym, wraz z innymi instytucjami zaangażowanymi w bezpieczeństwo obywateli złożona została skarga przez RPO do Europejskiego Trybunału Praw człowieka w Strasburgu¹³.

Kolejnymi ważnymi aktami prawnymi w zakresie rozszerzenia uprawnień AW jest ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności, o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw w tym ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego. Dzięki temu aktowi prawnemu umożliwiony został służbom specjalnym, w tym AW, bezpośredni dostęp do danych urzędu cywilnego za zgodą właściwego ministra, z pominięciem urzędów cywilnych¹⁴. Wprowadzone zmiany podobnie jak dwa lata wcześniej wywołały dyskusję nad koniecznością nadania

¹¹ Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 147).

¹² Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 904 ze zm.).

¹³ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/inwigilacja-w-etpc-rpo-chce-zlozyc-opinie-w-sprawie> (dostęp: 17.11.2020 r.).

¹⁴ Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności, ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw oraz ustawy – prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 696).

takich funkcji służbom specjalnym. Według ekspertów ds. bezpieczeństwa taki stan prawny powoduje, iż administrator danych tak naprawdę nie ma wglądu w nadzór nad osobami korzystającymi z tych danych. Natomiast retoryka rządu na podstawie wypowiedzi, podobnie jak w przypadku ustaw sprzed dwóch lat, pozostała niezmienna (nadanie większych uprawnień przyczyni się do usprawnienia i polepszenia pracy m.in. AW)¹⁵.

W listopadzie 2020 roku postanowiono o kolejnym rozszerzeniu kompetencji służb specjalnych, w tym Agencji Wywiadu, które ostatecznie mają zostać przyjęte przez Radę Ministrów w pierwszym kwartale 2021 roku. Jak można przeczytać w uzasadnieniu projektu, utworzenie Systemu Informacji Finansowej (SInF) ma na celu zbieranie i przetwarzanie informacji o zamkniętych i otwartych rachunkach bankowych oraz udostępnianiu sejfowych skrytek na potrzebę realizacji działania służb specjalnych. Dzięki tej ustawie AW zyska sprawny dostęp do informacji SInF, przez co będzie mogła działać sprawniej w zakresie zadań ustawowych, oraz sprawniej lokalizować środki majątkowe osób mogących zagrozić bezpieczeństwu państwa¹⁶.

Polska służba wywiadowcza, pomimo zwiększania jej kompetencji na przestrzeni lat, podobnie jak inne służby specjalne na świecie zamieszana jest w działania przyczyniające się do negatywnej opinii o tej służbie. Jednym z przykładów udowodnionych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu jest bezprawne przetrzymywanie oraz torturowanie więźniów przez CIA w Ośrodku Szkolenia AW w Starych Kiejkutach¹⁷.

W 2018 roku w celu poprawienia swojej opinii oraz zachęcania zgłaszania się do pracy w tej cywilnej służbie wywiadowczej przygotowana została kampania informacyjna, która pokazywała, jak funkcjonuje ta formacja, do czego służy, oraz jakie wymagania musi spełniać kandydat na funkcjonariusza¹⁸. Agencja Wywiadu zwiększyła również swoją aktywność w social mediach. Mimo to z przeprowadzonej na początku 2020 roku sondy ulicznej w Warszawie wynika, iż tylko 15% wie, że to Agencja Wywiadu zajmuje się działaniami wywiadowczymi. Znacznie lepiej wyglądały odpowiedzi na kolejne pytania. Aż 64% poprawnie wskazało cechy jakie powinien posiadać kandydat na szpiega. Ostatnie z trzech pytań odnosiło się do stosunkowo nowego zawodu utworzonego w AW, jakim jest pentester (osoba badająca istnienie luk zarówno w systemie fizycznym, jak i w systemie technologii). Niestety, tylko 26% respondentów wiedziało, czym zajmuje się zajmuje taka

¹⁵ Opracowanie własne na podstawie: <https://www.youtube.com/watch?v=T30WJwhhzm8> (dostęp: 18.11.2020 r.).

¹⁶ Projekt ustawy z dnia 27 listopada 2020 r. o Systemie Informacji Finansowej (UC 66).

¹⁷ M. Jastrzębski, *Prawne i polityczne implikacje sprawy więzień CIA w Polsce: orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach Al-Nashiri i Husayn (Abu Zubaydah) przeciwko Polsce* [w:] *Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego*, Wyd. Katedra Praw Człowieka i Prawa Europejskiego WPiA UWM w Olsztynie, Olsztyn 2015, nr 6, s. 45–68.

¹⁸ <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1097467,kampania-informacyjna-agencji-wywiadu-w-internecie-zacheca-do-sluzby-w-aw.html> (dostęp: 18.11.2020 r.).

osoba, co pozwala wnioskować, iż przeprowadzona dwa lata wcześniej kampania nie odniosła zakładanych rezultatów¹⁹.

Ocenia się, iż zmienienie ówczasie funkcjonującego modelu na model brytyjski i powołanie do życia w miejsce UOP-u, AW i ABW jest racjonalną i słuszną koncepcją. Niestety, sposób wprowadzenia tej zmiany był przeprowadzony w sposób nieprawidłowy, a sama ustawa posiadała wiele niezgodności względem Konstytucji RP. Niekorzystne jest również zaniechanie utworzenia systemu wspólnej kontroli nad tymi służbami. Co może cieszyć, w ostatnich latach formacja ta stara się poprawić swój wizerunek, a zarazem zwiększyć zaufanie społeczeństwa do tej służby, które przez lata zaniedbań nie było najlepsze. W perspektywie czasu na minus należy zaliczyć jednak brak działań w zakresie stworzenia stałego narzędzia subsydiarnego, aby polski rząd mógł zarządzać wszystkimi służbami specjalnymi jednocześnie, przez co są one rozproszone. Nie udało się również powołanie swego czasu Wspólnoty Informacyjnej Rządu w ramach Kancelarii Premiera na wzór brytyjskiego JIC, aby współpraca pomiędzy administracją i rządem przebiegała w sposób scentralizowany i uporządkowany. Biorąc pod uwagę oba powstałe podmioty z UOP-u, to jednak AW była większym wygranym niż ABW. Jednak mimo rozpoczęcia działalności z czystą kartą, Agencja Wywiadu nie zbudowała działalności opartej na nowoczesnych technikach funkcjonowania służb wywiadowczych i nie została również połączona z wojskowym wywiadem co nastąpiło w wielu europejskich krajach²⁰.

Działalność Agencji Wywiadu finansowana jest z budżetu państwa, mimo to koszty powstałe w wyniku prowadzonych działań są tajne i wspierane są poprzez fundusz operacyjny utworzony specjalnie na ten cel. Co ważne, podany wynik finansowy brutto jest jednocześnie wynikiem finansowym netto. Rachunek zysków i strat tworzony jest w wariantcie porównawczym, a wynik finansowy brutto obliczany jest na podstawie wyniku operacji finansowych oraz działalności operacyjnej²¹.

Mimo tajności prowadzonych działań jej finansowanie podlega corocznej kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli, jednak jej wyniki nie są publikowane tak jak np. w przypadku Głównego Urzędu Statystycznego²². Zarówno dochody jak i wydatki realizowane są z 59 części budżetu państwa²³, który określony został

¹⁹ Opracowanie własne na podstawie: https://www.facebook.com/permalink.php?id=611807509201930&story_fbid=1037170476665629 (dostęp: 18.11.2020 r.).

²⁰ *Reforma służb specjalnych z perspektywy 15 lat*, Wyd. Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego, Warszawa 2017, s. 3–8.

²¹ Decyzja nr 54 Szefa Agencji Wywiadu z dnia 6 sierpnia 2012 r.

²² <https://www.nik.gov.pl/analiza-budzetu-panstwa/archiwum/kontrole-czastkowe-2013.html> (dostęp: 16.11.2020 r.).

²³ Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz.U. z 2020 r., poz. 361).

w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określania ich dysponentów²⁴.

W ostatnich czterech latach budżet AW miał tendencję wzrostową, mimo to jest jednym z najmniejszych spośród polskich służb specjalnych. W 2017 roku wydatki AW wyniosły 191,5 mln zł, w 2018 roku 195,4 mln zł, w 2019 roku 267,5 mln zł a na rok 2020 zaplanowane wydatki wyniosły 271,8 mln zł²⁵, choć komisja sejmowa ds. służb specjalnych wnioskowała o zwiększenie budżetu o ponad 10 mln zł więcej, uzasadniając to możliwością zwiększenia profesjonalizacji działań związanych ze zwalczaniem zagrożeń bezpieczeństwa państwa²⁶. Porównując budżet AW z innymi służbami jest on jednym z najmniejszych spośród polskich służb specjalnych, co w ocenie autora pracy sugeruje to, iż Agencja ta jest przez polski rząd lekceważona.

To właśnie stała sejmowa Komisja ds. Służb Specjalnych (KSS) opiniuje projekty rozporządzeń i ustaw oraz ocenia normatywne akty w zakresie funkcjonowania AW²⁷. Do jej uprawnień w zakresie Agencji Wywiadu należy również ustalanie kierunku pracy służby, kontrola współdziałania z innymi służbami a także jednostkami, sprawdzanie zasadności skarg na jej działanie, opiniowanie osób powoływanych na stanowisko szefa oraz zastępców Szefa AW, oraz opiniowanie projektu budżetu służby specjalnej²⁸.

Przy Radzie Ministrów funkcjonuje również inny organ opiniodawczo-doradczy w postaci Kolegium ds. Służb Specjalnych, w celu koordynowania i nadzorowania działalności Agencji Wywiadu. Na czele tego organu stoi przewodniczący, którym jest Prezes Rady Ministrów. Jego głównymi zadaniami jest żądanie opinii i informacji od Szefa Agencji Wywiadu oraz wydawanie wytycznych w dziedzinie ochrony i obronności państwa i bezpieczeństwa. W przypadku planów i kierunków działania Agencji Wywiadu oraz powoływania i odwoływania Szefa AW, opinię musi wyrazić również Prezydent RP²⁹. Oprócz wymienionych podmiotów w zakresie swoich kompetencji względem AW posiada także uprawnienia do opiniowania koordynacji działalności, przedstawianego przez Szefa AW sprawozdania rocznego, projektów aktów normatywnych, jak również projektów szczegółowych dotyczących budżetu zanim zostaną one rozpatrzone przez Radę Ministrów³⁰.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz.U. z 2009 r. nr 211, poz. 1633).

²⁵ <https://konkret24.tvn24.pl/polityka,112/ile-kosztuje-dzialalnosc-polskich-sluzb-analizujemy-wzrost-wydatkow,1023756.html> (dostęp: 18.11.2020 r.).

²⁶ <https://www.infosecurity24.pl/sluzby-specjalne-rosna-w-sile-budzety-abw-i-cba-coraz-wieksze> (dostęp: 18.11.2020 r.).

²⁷ <http://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=SKLADKOMST&NrKadencji=9&KodKom=KSS> (dostęp: 17.11.2020 r.).

²⁸ Załącznik do uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – regulamin sejmu RP (M.P. z 1992 r., nr 26, poz. 185).

²⁹ <https://bip.abw.gov.pl/bip/nadzor-i-kontrola/kolegium-ds-sluzb-spec/18.Kolegium-ds-sluzb-specjalnych.html> (dostęp: 17.11.2020 r.).

³⁰ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2002 r., nr 74, poz. 676 ze zm.).

Do głównych zadań Agencji Wywiadu należy prowadzenie wywiadu elektronicznego (SIGINT) oraz pozyskiwanie, przetwarzanie i analizowanie wszelkich informacji, które mogą mieć znaczenie dla pozycji międzynarodowej i bezpieczeństwa RP za pomocą legalnych Osobowych Źródeł Informacji. Poza zadaniami głównymi, AW prowadzi także inne działania polegające m.in. na³¹:

- dbaniu o ochronę kryptograficznej łączności placówek konsularnych i dyplomatycznych, a także poczty kurierskiej,
- ochranianie przedstawicielstw zagranicznych RP oraz jej pracowników przed obcymi służbami specjalnymi mogącymi mieć negatywny wpływ na interesy państwa polskiego,
- przetwarzaniu danych wrażliwych w postaci pochodzenia etnicznego, rasowego, przekonań religijnych, czy danych biometrycznych, genetycznych oraz dotyczących seksualności i zdrowia,
- analizowaniu, rozpoznawaniu oraz przeciwdziałaniu występowania konfliktów i napięć międzynarodowych,
- rozpoznawaniu wszelkich zewnętrznych czynników zagrażających nienaruszalności granic, niepodległości oraz obronności RP oraz przeciwdziałanie ich powstawaniu.

Do czynników zjawisk zewnętrznych zaliczane są przede wszystkim³²:

- zorganizowane międzynarodowe grupy przestępcze, ekstremizm, terroryzm,
- obrót amunicją i bronią, a także materiałami wybuchowymi,
- zagrożenia wynikające z międzynarodowego obrotu bronią masowej zagłady oraz rozprzestrzenianiem tej broni i środków przeznaczonych do jej transportu,
- zagrożenia związane z obrotem substancji psychotropowych i odurzających,
- kradzież i sprzedaż usług, towarów czy technologii mających strategiczne znaczenie,
- konflikty, napięcia i międzynarodowe kryzysy.

Agencja Wywiadu uprawniona jest również do współpracowania z innymi służbami specjalnymi, a także wszelkimi organami administracji rządowej i samorządowej, oraz wszelkimi podmiotami, których pomoc jest niezbędna w zakresie wykonywania swoich zadań³³. W odróżnieniu od ABW, Agencja Wywiadu realizuje zadania strategiczne tj. operacyjno-wspierające w ramach dziedziny bezpie-

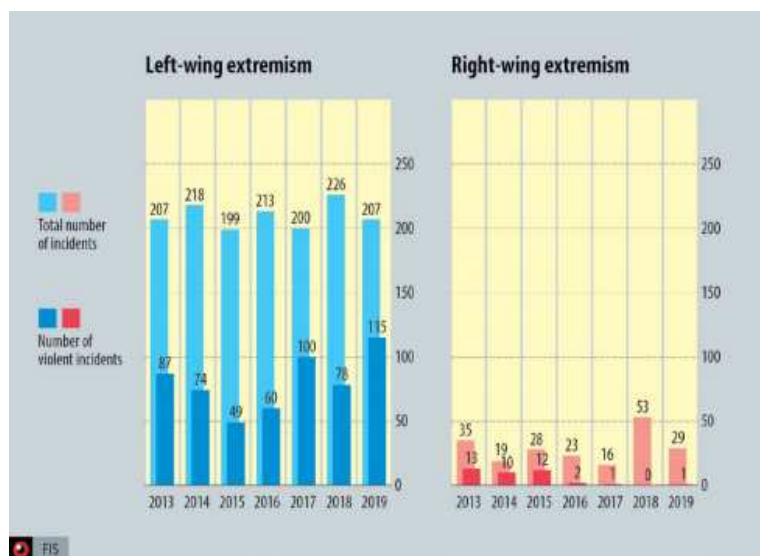
³¹ Tamże.

³² Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 lutego 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2010 r. nr 29, poz. 154 ze zm.).

³³ Tamże.

czeństwa narodowego jaką jest obronność (ABW działa w ramach ochronnej dziedziny bezpieczeństwa narodowego³⁴.

Działania podejmowane przez AW są według autora pracy najistotniejszym działaniem polskiego państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, poprzez możliwość wykrycia potencjalnego zagrożenia zarówno dla mieszkańców RP jak i obywateli przebywających poza granicami kraju. Jednym z takich zagrożeń, z całą pewnością można zaliczyć ekstremizm. Jak pokazuje rys. 1 nawet w przypadku państwa neutralnego, jakim jest Szwajcaria zagrożenie jego wystąpieniem jest bardzo duże. W ocenie autora, Polska pod względem geopolitycznym, a także ze względu na członkostwo w ramach Unii Europejskiej, czy NATO jest w znacznym stopniu zagrożona występowaniem takich zagrożeń jak np. ekstremizm.



Rys. 1. Wydarzenia motywowane lewicowym lub prawicowym ekstremizmem zgłaszane do Federal Intelligence Service od 2013 r. do 2019 r.

Źródło: Switzerland's Security 2020 – Situation Report of the Federal Intelligence Service, Wyd. DDPS, Bern 2020, s. 51.

Jak pokazuje rys. 1, szczególnie zagrożenie ekstremizmem lewicowym w przeciągu badanego okresu (lata 2013–2019) w Szwajcarii utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie, mimo tego, iż państwo to nie jest członkiem wielu międzynarodowych organizacji takich jak NATO czy Unia Europejska, tak jak w przypadku Polski. Należy pamiętać, iż ekstremizm lewicowy może pojawić się

³⁴ Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Wyd. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, s. 19.

u osób zamieszkujących np. Bliski Wschód, którzy w ramach poglądów mogą uciekać się do działań o charakterze terrorystycznym. W związku z tym istotne jest, aby służba wywiadowcza zdecydowanie wcześniej określała potencjalne zagrożenie oraz wiedziała skąd mogą one napłynąć, ponieważ samo działanie kontrwywiadu może nie wystarczyć, aby zawczasu możliwe było zapobiegnięcie niebezpieczeństwu. To pokazuje, jak ważna jest szczególnie współpraca Agencji Wywiadu z ABW oraz innymi podmiotami, gdyż nawet mało istotne informacje mogą uratować wiele istnień i zapewnić państwu polskiemu bezpieczeństwo.

W ramach współpracy z innymi służbami i instytucjami została utworzona również jednostka interdyscyplinarna i ponadsystemowa w postaci Centrum Antyterrorystycznego (CAT), podlegająca ponadresortowemu nadzorowi. Dzięki tej współpracy służby mogą w szybkim czasie wymienić między sobą informacje z racji posiadania przez delegowanych funkcjonariuszy uprawnień do przeglądania własnych baz danych, dzięki czemu możliwe jest np. przeciwdziałanie oraz zwalczanie zachowań o szczególnym charakterze dla polskiego bezpieczeństwa. Jednak nieocenione wydaje się zbieranie i przekazywanie danych Służbie Ochrony Państwa (SOP) do celów takich jak rozpoznawanie potencjalnych zagrożeń czy planowania i zabezpieczania urzędzeń, obiektów oraz najważniejszych osób w państwie³⁵. Działania wywiadowcze AW mają za zadanie również monitorować i identyfikować ryzyka i szanse oraz wspierać Siły Zbrojne RP w trakcie misji poza granicami kraju³⁶.

Szef Agencji Wywiadu

Na czele jedynej cywilnej polskiej służby wywiadowczej stoi Szef Agencji Wywiadu. Jest on centralnym organem administracji rządowej, bezpośrednio podległym Prezesowi Rady Ministrów, powoływanym po zasięgnięciu opinii Komisji Sejmowej ds. Służb Specjalnych, Kolegium ds. Służb Specjalnych oraz Prezydenta RP. Co ważne, Prezes Rady Ministrów zwracając się do Prezydenta RP o wydanie opinii musi załączyć opinię Kolegium ds. Służb Specjalnych.

Szef AW funkcjonuje przy pomocy organu jakim jest Agencja Wywiadu na podstawie ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu³⁷. Odwołanie Szefa AW może odbyć się jedynie z przyczyn, do których zalicza się samowolną rezygnację ze stanowiska, utratę polskiego obywatelstwa, bądź uzyskanie obywatelstwa innego państwa, skazanie wyrokiem prawomocnym za przestępstwo, oraz czynniki ograniczające możliwość

³⁵ Tamże.

³⁶ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Wyd. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2014, s. 37.

³⁷ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2002 r., nr 74, poz. 676 ze zm.).

wypełniania funkcji Szefa Agencji Wywiadu wynikające z zajmowanego stanowiska³⁸.

W przypadku gdy Szef Agencji Wywiadu jest nieobecny i nie może sprawować własnych funkcji, Prezes Rady Ministrów może przekazać jego obowiązki na okres maksymalny 3 miesiące jego zastępcy bądź innej osobie wskazanej³⁹.

Działalność Szefa AW, podobnie jak w przypadku samej Agencji Wywiadu kontrolowana jest przez Sejm. W związku z tym, iż Szef AW jest oddzielnym organem centralnej administracji rządowej, posiada własne określone zadania do których należy⁴⁰:

- upoważnianie podległych mu funkcjonariuszy do załatwienia konkretnej sprawy,
- wnioskowanie do Prezesa Rady Ministrów o powołanie bądź odwołanie zastępców Szefa AW,
- przedstawianie Prezesowi Rady Ministrów corocznego sprawozdania z działalności Agencji Wywiadu oraz jej planów działania,
- niezwłoczne przekazywanie Prezydentowi RP oraz Prezesowi Rady Ministrów informacji, które mogą mieć istotne znaczenie. Może przekazać je również właściwemu ministrowi, jeżeli Prezes Rady Ministrów nie postanowi inaczej,
- wydawanie poleceń, wytycznych, rozkazów, decyzji i zarządzeń określających działanie AW,
- tworzenie organów opiniodawczych i doradczych, oraz zespołów o charakterze doraźnym lub stałym,
- tworzenie i likwidowanie ośrodków szkoleniowych Agencji Wywiadu,
- nadawanie w drodze zarządzeń regulaminów ustalających zadania i strukturę jednostkom organizacyjnym AW,
- przedstawianie planu obiegu informacji w służbie,
- uczestniczenie w posiedzeniach Kolegium ds. Służb Specjalnych,
- współpraca z Szefem ABW, oraz – po uzyskaniu zgody Prezesa Rady Ministrów – z innymi służbami i organami obcych państw,
- współpraca z innymi organami rządowej administracji centralnej,
- przyjmowanie, mianowanie na służbowe stanowiska, przenoszenie, zwalnianie, zawieszanie i odwoływanie ze stanowiska lub stwierdzanie wygaśnięcia służbowego stosunku,
- w razie konieczności dyscyplinowanie funkcjonariuszy stosując wobec nich wyróżnienia i kary.

³⁸ P. Cichowski, M. Szulc, *Agencja Wywiadu [w:] Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Wyd. Uniwersytet Śląski, Katowice 2013, s. 128–143.

³⁹ <https://aw.gov.pl/kierownictwo/status-szefa-agencji-wywiadu/czasowe-powierzenie-pelnienia-obowiazkow-szefa-agencji-wywiadu/> (dostęp: 18.11.2020 r.).

⁴⁰ <https://aw.gov.pl/kierownictwo/kompetencje-szefa-agencji-wywiadu/> (dostęp: 18.11.2020 r.).

Poza wydawaniem poleceń i rozkazów organ kierowniczy i nadzorujący działania funkcjonariuszy Agencji Wywiadu posiada prawo do decydowania o możliwości wyjechania pracownika poza terytorium RP, czy przynależności do wszelkiego rodzaju stowarzyszeń oraz organizacji. Również bez zgody samego pracownika, zgodnie z ustawą powołującą do życia polską cywilną służbę wywiadowczą może podjąć decyzję o skierowaniu go na psychofizjologiczne badania, a także przyznaje zezwolenia byłym i aktywnym funkcjonariuszom udzielania informacji niejawnych.

Od momentu powstania AW, stanowisko Szefa Agencji Wywiadu piastowało sześć osób, z czego trzy posiadały służbowy stopień. W okresie istnienia Agencji pięciokrotnie powoływane były także osoby pełniące obowiązki, a pełniły to stanowisko w większości przez trzy miesiące⁴¹.

Funkcjonariusz Agencji Wywiadu

Zostanie funkcjonariuszem cywilnego wywiadu wymaga od kandydata posiadania nieskazitelnej postawy patriotycznej, obywatelskiej i moralnej, pełnego zakresu praw publicznych, polskiego obywatelstwa, wykształcenia co najmniej średniego, wraz z określonymi kwalifikacjami zawodowymi, oraz zdolności psychicznej i fizycznej do służby⁴². Oprócz wyżej wymienionych wymagań, zgodnie z ustawą z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, każdy kandydat musi dać rękojmię zachowania tajemnicy⁴³.

W związku z tym, iż jest to służba cywilna, oprócz stanowisk służbowych, AW zatrudnia również pracowników cywilnych. Aplikując na cywilne stanowisko, każdy kandydat musi spełniać wymagania podane w ogłoszeniu, które nie są stałe jak w przypadku kandydatów na funkcjonariusza Agencji Wywiadu. Mimo to, starając się o pracę w Agencji Wywiadu, cywilny pracownik musi znajdować się na terytorium RP, zachować tę informację dla siebie i samodzielnie podjąć decyzję o aplikowaniu do AW⁴⁴.

W przypadku spełniania powyższych wymagań kandydat może rozpocząć postępowanie kwalifikacyjne. Na początku musi dostarczyć kwestionariusz osobowy, podanie o przyjęcie do służby oraz dokumenty poświadczające deklarowane kwalifikacje zawodowe i wykształcenie. Kolejnym krokiem jest rozmowa kwalifikacyjna, a następnie przeprowadzane jest postępowanie weryfikujące kandydata. Końcowym krokiem postępowania kwalifikacyjnego jest ustalenie jego zdolności psychicznej oraz fizycznej, a w niektórych przypadkach również przeprowadzane są badania psychofizjologiczne. Zdolność fizyczna i psychologiczna określana jest przez komisję lekarską AW. Pozytywne przejście tych etapów skutkuje przyjęciem

⁴¹ <https://aw.gov.pl/kierownictwo/byli-szefowie/> (dostęp: 18.12.2020 r.).

⁴² P. Cichowski, M. Szulc, *Agencja Wywiadu [w:] Agencje i podmioty podobne...*, s. 128–143.

⁴³ Ustawa z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 742).

⁴⁴ <https://aw.gov.pl/rekrutacja/nabor-na-stanowiska-cywilne/> (dostęp: 15.12.2020 r.).

do Agencji Wywiadu, jednak przed rozpoczęciem służby każdy funkcjonariusz musi złożyć ślubowanie, a jego służbowy stosunek następuje w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby⁴⁵.

Natomiast chcąc objąć stanowisko oficerskie funkcjonariusz musi dodatkowo posiadać znajomość kilku języków obcych, wyższe wykształcenie, ukończone szkolenia oraz kursy specjalistyczne, umiejętność radzenia sobie w przypadku szybko zachodzących zmian, a także wyjątkowe umiejętności wyróżniające go spośród innych osób. Osoba chcąca zostać oficerem wywiadu musi również wyrazić gotowość do nagłego wyjazdu. Co istotne, służbowy stosunek funkcjonariusza AW wygasa tylko i wyłącznie, jeżeli nastąpi jego nieobecność powyżej trzech miesięcy lub w przypadku śmierci⁴⁶.

Funkcjonariusze AW uprawnieni są do⁴⁷:

- przeprowadzania czynności informatyczno-analitycznych oraz rozpoznawczo-operacyjnych,
- przekazywania informacji instytucjom, służbom oraz organom, jeżeli w trakcie wykonywania czynności dowody będą świadczyć, że sprawa dotyczy konkretnego podmiotu,
- mogą żądać od wszelkich instytucji konkretnej nieodpłatnej pomocy w zakresie prowadzonych czynności zapewniających bezpieczeństwo państwa,
- konwoju lub doprowadzania zatrzymanych osób,
- nakazywania określonego zachowania w czasie ochrony obszaru lub obiektu,
- używania broni palnej i środków bezpośredniego przymusu.

Istotne jest to, iż w przypadku wykonywania czynności rozpoznawczo-operacyjnych polski ustawodawca upoważnił funkcjonariuszy oraz inne osoby pomagające w tych czynnościach do posługiwania się fałszywymi dokumentami, tj. dokumentami, dzięki którym niemożliwe będzie zidentyfikowanie takiej osoby. Powyższy fakt wynika z prowadzonej działalności AW, dlatego też zarówno jej działania jak i dane osobowe funkcjonariuszy muszą być tajne dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa oraz samych funkcjonariuszy⁴⁸.

Wśród istniejących środków przymusu bezpośredniego wobec osób, polski ustawodawca upoważnił funkcjonariuszy AW do korzystania z⁴⁹:

- siły fizycznej w zakresie ataku, obezwładniania i obrony,
- psa służbowego,

⁴⁵ P. Cichowski, M. Szulc, *Agencja Wywiadu [w:] Agencje i podmioty podobne...*, s. 128–143.

⁴⁶ <https://www.lexlege.pl/ustawa-o-agencji-bezpieczenstwa-wewnetrznego-oraz-agencji-wywiadu/> (dostęp: 18.12.2020 r.).

⁴⁷ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 lutego 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2010 r. nr 29, poz. 154 ze zm.).

⁴⁸ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

⁴⁹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości (Dz.U. z 2019 r., poz. 125).

- chemicznych środków mających za zadanie obezwładnić w postaci ręcznych miotaczy,
- pałki służbowej,
- pojazdów służbowych,
- kajdanek zakładanych na nogi i ręce,
- przedmiotów obezwładniających energią elektryczną.

Środki przymusu bezpośredniego w postaci siły fizycznej w zakresie ataku, obezwładniania i obrony, przedmioty służące do obezwładniania energią elektryczną oraz pałkę służbową funkcjonariusze AW mogą wykorzystywać również wobec zwierząt zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu funkcjonariusza. Funkcjonariusz Agencji Wywiadu zgodnie z ustawą z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, może także użyć lub wykorzystać środki przymusu bezpośredniego w przypadku konieczności podjęcia działań aby odeprzeć bezprawny i bezpośredni zamach, a także im zapobiegać, pokonać opór czynny i bierny, ująć osoby udaremniając jej ucieczkę, również w trakcie pościgu. W trakcie prowadzenia ochrony mienia funkcjonariusze AW muszą zapobiegać możliwemu zniszczeniu ochranianego mienia w obiektach i obszarach chronionych. W związku z tym mogą prewencyjnie sprawdzać osoby znajdujące się na terenie ochranianego budynku przejawiające się dokładnym przeszukaniem jej ciała, odzieży, a także przedmiotów oraz bagażów dopuszczonymi prawnie środkami, egzekwowania zachowania zgodnie z wydanymi poleceniami, jak również dbania o bezpieczeństwo podczas doprowadzania lub konwoju⁵⁰.

Oprócz środków przymusu bezpośredniego, funkcjonariusze mogą posługiwać się również bronią palną jedynie w przypadkach gdy istnieje konieczność odparcia bezprawnego i bezpośredniego zamachu na ważne obiekty, mienie zagrażające bezpieczeństwu, a także życie i zdrowie funkcjonariusza bądź nienaruszalności polskiej granicy oraz w bezpośrednim pościgu za zbiegiem. W przytoczonych powyżej przypadkach musi zaistnieć co najmniej jedna przesłanka do użycia broni w postaci oddania strzału ostrzegawczego, zatrzymania pojazdu zagrażającego bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu oraz unieruchomienia lub zniszczenia bezzałogowych statków powietrznych, a każde jej użycie musi być odpowiednio udokumentowane⁵¹.

Oprócz przedstawionych powyżej możliwości korzystania z środków przymusu bezpośredniego i broni palnej funkcjonariusze posiadają również inne prawa i obowiązki do których zalicza się⁵²:

- dochowywanie obowiązków wynikających ze złożonego ślubowania,

⁵⁰ P. Cichowski, M. Szulc, *Agencja Wywiadu [w:] Agencje i podmioty podobne...*, s. 128–143.

⁵¹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 lutego 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

⁵² Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

- odmówienie wykonania rozkazu w przypadku jego niezgodności w prawie oraz powiadomienie o zaistnieniu takiej sytuacji Szefa AW z pominięciem drogi służbowej,
- korzystanie z ochrony przewidzianej w kodeksie karnym,
- zakaz podejmowania pracy poza służbą AW bez zgody Szefa AW,
- zakaz wykonywania jakiejkolwiek funkcji w przedsiębiorstwach oraz posiadania w nich akcji bądź udziałów powyżej 10% bez zgody Szefa Agencji Wywiadu,
- zakaz zrzeszania się w stowarzyszeniach i organizacjach bez zgody Szefa AW,
- zakaz zrzeszania się w związkach zawodowych oraz prowadzenia politycznej działalności,
- składanie oświadczenia o stanie majątkowym,
- wyjazdu za granicę bez uzyskania zgody Szefa Agencji Wywiadu,
- zwrot kosztów poniesionych w związku z ochroną prawną w przypadku umorzenia sprawy lub wyroku uniewinniającego,
- prawo do bezpłatnych dwutygodniowych turnusów leczniczo-profilaktycznych oraz badań psychologicznych i lekarskich po powrocie do kraju,
- prawo do nieodpłatnego umundurowania, ewentualnie ekwiwalentu pieniężnego,
- prawo do nieodpłatnego wyposażenia i uzbrojenia niezbędnego do wykonywania przypisanych czynności służbowych,
- prawo do bezpłatnego wyżywienia lub ekwiwalentu pieniężnego w trakcie wykonywania służbowych zadań,
- prawo do jednokrotnej w ciągu roku bezpłatnej podróży publicznym transportem zbiorowym przez funkcjonariusza i jego członków rodziny do wybranej miejscowości i z powrotem bądź ekwiwalentu pieniężnego,
- w trakcie ochrony obiektów i obszarów legitymowanie osób, ustalanie kto może być na ich terenie, wydawanie poleceń takim osobom oraz ujęcia osoby zagrażającej i niezwłoczne jej oddanie właściwym organom.

Funkcjonariusz w trakcie całej służby w nagrodę za osiągnięcie znaczących wyników oraz przejawianie inicjatyw może otrzymać wyróżnienie w postaci nagrody rzeczowej lub pieniężnej, wypoczynkowego urlopu na okres do 7 dni roboczych, pochwałę, odznaczenie lub order, oraz być mianowanym na wyższe stanowisko lub wyższy stopień.

Oprócz nagród, funkcjonariusz AW ponosi również pełną odpowiedzialność za popełniane czyny niezgodne z prawem. W takim przypadku funkcjonariusz może zostać ukarany poprzez naganę, naganę z ostrzeżeniem, bądź surową naganę, upomnienie, obniżenie stopnia, lub wyznaczenia na niższe służbowe stanowisko, a w przypadku posiadania stopnia oficerskiego jego pozbawienie, otrzymanie ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby, na konkretnym stanowisku, a nawet wydalenie ze służby za rażące naruszenia prawa. Wyjątkiem, w jakim

funkcjonariusz, któremu udowodnione zostało popełnienie przestępstwa lub wykroczenia nie odpowiada za popełniony czyn, jest przedawnienia karalności. W przypadku gdy sąd rejonowy odmówi wszczęcia postępowania, a wszczęte postępowanie zostanie umorzone, sprawa może zostać przekazana Szefowi Agencji Wywiadu z jednoczesnym wnioskiem o wymierzenie kary dyscyplinarnej w przypadku uznania tej kary za wystarczającą przez Szefa AW⁵³.

W związku z tym, iż informacje dotyczące pracowników Agencji Wywiadu są tajne, nie można określić, ilu obecnie jest w Polsce funkcjonariuszy cywilnego wywiadu. Mimo to, jednym z najczęstszych miejsc, w których rekrutuje się przyszłych pracowników AW, stają się uczelnie wyższe, gdzie coraz częściej pojawia się ta służba wraz ze specjalnymi ofertami pracy dla studentów⁵⁴.

Zakończenie

Agencja Wywiadu jest centralnym organem administracji rządowej oraz jednocześnie jedyną cywilną służbą wywiadowczą, niezbędną w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego RP. Mimo to jednostka ta rokrocznie otrzymuje jeden z najmniejszych budżetów.

Mimo wszystko, istotne jest ciągle doskonalenie przez polską cywilną służbę wywiadowczą narzędzi współpracy z innym podmiotami, aby można było szybko i sprawnie zapobiegać wszelkiemu potencjalnemu zagrożeniu. Jak pokazał przykład przedstawiony na rys. 1, nawet w państwie uznawanym za państwo neutralne – Szwajcarii, istnieje wiele zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Należy pamiętać, iż wraz ze wzrostem międzynarodowej pozycji oraz członkostwa w organizacjach takich jak UE czy NATO powstaje większe zainteresowanie obcego wywiadu takim państwem, co w przyszłości może zagrozić suwerenności polskiego państwa⁵⁵. Nie zapominajmy, iż działania wywiadowcze są jednym z elementów zapewnienia utrzymania gotowości skutecznego reagowania na występujące zagrożenia. Działania w zakresie wywiadu i rozpoznania są głównymi zadaniami Sił Zbrojnych RP nadającymi kierunek szkoleniowy i planistyczny w trakcie pokoju⁵⁶.

Nie pomaga również na pewno sam charakter pracy, który uniemożliwia budowanie pełnego wizerunku. Jednak należy pamiętać, że praca w Agencji Wywiadu jest czymś więcej niż zwykłą służbą. Jest ona służbą w cieniu, aby każdy mieszkaniec Polski mógł się czuć bezpiecznie.

⁵³ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

⁵⁴ <https://www.infosecurity24.pl/szpiedzy-poszukiwani-czyli-agencja-wywiadu-rekrutuje> (dostęp: 18.12.2020 r.).

⁵⁵ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Wyd. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2014, s. 25.

⁵⁶ Tamże. Zob. także M. Jurgilewicz, *Rola podmiotów uprawnionych do użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Siedlce 2017, s. 183 i n.

Literatura

- [1] Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Wyd. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.
- [2] Cichowski P., Szulc M., *Agencja Wywiadu [w:] Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziólkowska, Wyd. Uniwersytet Śląski, Katowice 2013.
- [3] Dyduch L., Świerczewski K., Biedrzycki W., *Użycie lub wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego przez policjantów*, Wyd. Centrum Szkolenia Policji, Legionowo 2014.
- [4] Jastrzębski M., *Prawne i polityczne implikacje sprawy więzień CIA w Polsce: orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach Al-Nashiri i Husayn (Abu Zubaydah) przeciwko Polsce [w:] Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego*, Wyd. Katedra Praw Człowieka i Prawa Europejskiego WPiA UWM w Olsztynie, Olsztyn 2015, nr 6.
- [5] Jurgilewicz M., *Rola podmiotów uprawnionych do użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Siedlce 2017.
- [6] *Reforma służb specjalnych z perspektywy 15 lat*, Wyd. Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego, Warszawa 2017.
- [7] Switzerland's Security 2020 – Situation Report of the Federal Intelligence Service, Wyd. DDPS, Bern 2020.
- [8] Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014.
- [9] White paper on the future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025, European Commission, Bruxelles 2017.

Prawodawstwo

- [1] Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 lutego 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2010 r., nr 29, poz. 154 ze zm.).
- [2] Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz.U. z 2020 r., poz. 361).
- [3] Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2002 r., nr 74, poz. 676 ze zm.).
- [4] Ustawa z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 742).
- [5] Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 147).
- [6] Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 904 ze zm.).
- [7] Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności, ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw oraz ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 696).
- [8] Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości (Dz.U. z 2019 r., poz. 125).

- [9] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz.U. z 2009 r., nr 211, poz. 1633).
- [10] Projekt ustawy z dnia 27 listopada 2020 r. o Systemie Informacji Finansowej (UC 66).
- [11] Załącznik do uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu RP (M.P. z 1992 r., nr 26, poz. 185).

Orzecznictwo

- [1] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2012 r. K 10/11 (Dz.U. z 2012 r., poz. 627).
- [2] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004 r. K 45/02 (Dz.U. z 2004 r., poz. 1159).

Netografia

- [1] <http://sejm.gov.pl>
- [2] <https://aw.gov.pl>
- [3] <https://bip.abw.gov.pl>
- [4] <https://bip.aw.gov.pl>
- [5] <https://konkret24.tvn24.pl>
- [6] <https://www.gazetaprawna.pl>
- [7] <https://www.infosecurity24.pl>
- [8] <https://www.lexlege.pl>
- [9] <https://www.nik.gov.pl>
- [10] <https://www.polsatnews.pl>
- [11] <https://www.rpo.gov.pl>
- [12] <https://www.youtube.com>

CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE

Szymon KWOKA¹

Wprowadzenie

Służby specjalne w Polsce spełniają ważną funkcję odnoszącą się do przeciwdziałania występowaniu zagrożeń, ponieważ zapewniają i utrzymują wielopoziomowy poziom bezpieczeństwa państwa. W Polsce można wymienić służby cywilne takie jak: ABW, AW oraz CBA, a także służby wojskowe SKW i SWW². Zadaniem wymienionych służb są w szczególności działania wywiadowcze oraz kontrwywiadowcze. Natomiast taka służba specjalna jak Centralne Biuro Śledcze skupia się przede wszystkim na działaniach związanych z czynnościami podejmowanymi z szeroko pojętą korupcją w państwie.

Centralne Biuro Antykorupcyjne

Centralne Biuro Antykorupcyjne powołano do życia ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. CBA jest służbą specjalną specjalizującą się w zwalczaniu korupcji w życiu gospodarczym i publicznym, a w szczególności w państwowych oraz samorządowych instytucjach, jak również zwalcza wszelkie działania, które godzą w ekonomiczny interes państwa³. Do zadań tejże służby należy walka z wymienionymi przestępstwami w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o CBA, jak i również⁴:

- kontrola legalności oraz przebiegu udzielania zamówień publicznych, przyznawania zezwoleń, koncesji, kontyngentów, ulg itd.,
- kontrola oświadczeń, sprawdzanie stanu faktycznego oświadczeń majątkowych składanych przez osoby, które pełnią funkcje publiczne,
- zbieranie danych oraz ich analiza mogących mieć znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania państwa,

¹ Szymon Kwoka, student kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne II st., Wydział Zarządzania, Politechnika Rzeszowska im. Ignacego Łukasiewicza.

² Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2002 r., nr 74, poz. 676 ze zm.).

³ A. Kalinowska-Sługocka, *Podstawy prawne działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego*, Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea 1, 71–77, Bydgoszcz 2008, s. 73.

⁴ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1921).

- przeciwdziałanie osobom, które pełnią funkcje publiczne i nie przestrzegają przepisów dotyczących ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej,
- rozpoznawanie oraz walka z korupcją występującą przy finansowaniu partii politycznych.

CBA w ramach realizacji swoich działań może podjąć współpracę z właściwymi organami w innych krajach, a także z organizacjami międzynarodowymi, za uzyskaniem odpowiedniej zgody ze strony Prezesa Rady Ministrów. Dotychczas Biuro uzyskało akceptację na współpracę z 50 krajami, a także 12 międzynarodowymi organizacjami takimi jak: ONZ, Europol, World Bank czy Interpol⁵.

Centralne Biuro Antykorupcyjne w ramach swojej aktywności prowadzi również działania o charakterze profilaktycznym i edukacyjnym poprzez strony internetowe takie jak: www.cba.gov.pl, www.antykorupcja.gov.pl, a także popularne portale typu Facebook, Twitter czy Google+. Do pozostałych działań prewencyjno-edukacyjnych można zaliczyć⁶:

- mapę korupcji,
- publikacje i informatory,
- antykorupcyjne szkolenia,
- przeglądy antykorupcyjne,
- przygotowywanie raportów, analiz i opracowań,
- prowadzenie platformy e-learningowej szkolenia-antykorupcyjne.edu.pl,
- przeprowadzanie konferencji, sympozjów oraz targów.

Uprawnienia i zadania funkcjonariuszy CBA

Centralne Biuro Antykorupcyjne wykonuje swoje czynności na polecenie prokuratora bądź sądu w zakresie określonym w przepisach KPK, a także KKW. Funkcjonariusze w trakcie wykonywania swoich obowiązków muszą stosować się do zasad poszanowania godności ludzkiej oraz przestrzegania praw człowieka, niezależnie od własnych poglądów i przekonań wobec osób, w które wymierzone są czynności Biura⁷. Uprawnienia funkcjonariuszy CBA w ramach ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym można podzielić na cztery kategorie czynności, a mianowicie⁸:

- operacyjno-rozpoznawcze – mają na celu powstrzymanie przestępstw, ich wykrycie, a także rozpoznanie,

⁵ <https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/wspol/11431,Wspolpraca-miedzynarodowa.html> (dostęp: 28.12.2020 r.).

⁶ https://www.researchgate.net/publication/343294449_Centralne_Biuro_Antykorupcyjne_CBA_-_Podstawy_dzialania_struktura_zadania_oraz_rola_w_systemie_bezpieczenstwa_narodowego_panstwa (dostęp: 28.12.2020 r.).

⁷ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

⁸ Tamże, s. 8.

- dochodzeniowo-śledcze – charakteryzują się czynnościami związanymi ze ściganiem osób odpowiedzialnych za przestępstwa,
- kontrolne – czyli ujawnianie przypadków korupcji w państwowych jak i również samorządowych instytucjach, a także działań godzących w interesy ekonomiczne państwa,
- analityczno-informacyjne oraz operacyjno-rozpoznawcze – mające na celu pozyskiwanie, jak również przetwarzanie danych, a także poddawanie ich analizie.

W ramach walki z szeroko pojętą korupcją funkcjonariusze CBA dysponują wieloma sprawdzonymi narzędziami takimi jak np.: kontrola operacyjna, wręczanie korzyści majątkowych, kontrolowane przyjęcie oraz zakup kontrolowany⁹.

Funkcjonariuszom CBA w trakcie wykonywania swoich obowiązków przysługują takie uprawnienia jak¹⁰:

- wydawanie poleceń osobom w celu określonego zachowania się,
- legitymowanie osób w celu ustalenia ich tożsamości,
- zatrzymywanie osób,
- przeszukiwanie osób, a także pomieszczeń,
- żądanie niezbędnej pomocy od instytucji państwowych czy też organów administracji rządowej tudzież samorządowej oraz przedsiębiorców prowadzących działalność związaną z zakresem użyteczności publicznej,
- obserwowanie i rejestrowanie obrazu oraz dźwięku w trakcie czynności operacyjno-rozpoznawczych.

Również funkcjonariusze Centralnego Biura Antykorupcyjnego mają możliwość używania środków przymusu bezpośredniego, a także broni palnej oraz środków przeznaczonych do pokonywania wszelkiego rodzaju zamknięć budowlanych i innych przeszkód, jednak z wyłączeniem materiałów wybuchowych¹¹.

Struktura CBA

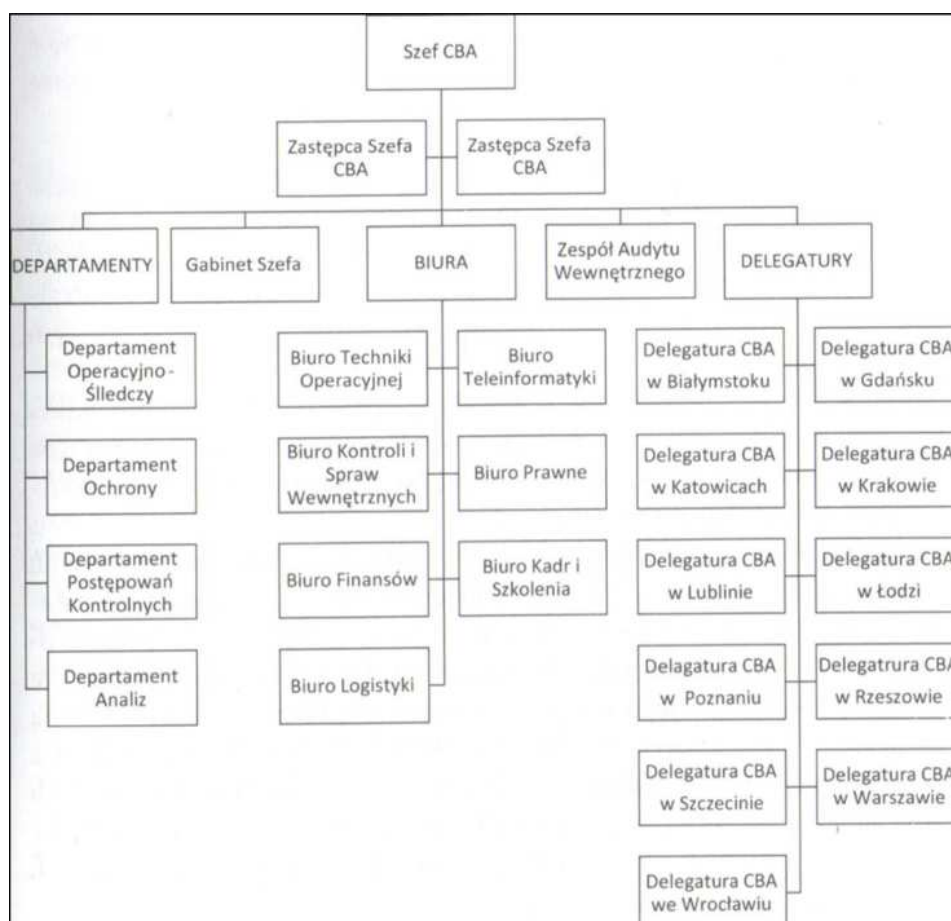
Na czele Centralnego Biura Antykorupcyjnego stoi mianowany przez Prezesa RM Szef Agencji. Szef powoływany jest na czteroletnią kadencję i odwołać może go tylko Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Prezydenta RP, Kolegium do spraw Służb Specjalnych, a także Sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych¹².

⁹ M. Bożek, *Charakterystyka ustawowych uprawnień operacyjnych służb specjalnych*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2015 (1), s. 28.

¹⁰ <https://www.infor.pl/prawo/encyklopedia-prawa/c/272487,Centralne-Biuro-Antykorupcyjne.html> (dostęp: 28.12.2020 r.).

¹¹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

¹² Tamże, s. 5.



Rys. 1. Struktura organizacyjna CBA

Źródło: D. Lasowski, *Polskie Służby Specjalne*, FNECE, Poznań 2017, s. 89.

CBA realizuje swoje zadania zlecone przez ustawodawcę za pomocą czterech departamentów takich jak¹³:

- Departament ochrony,
- Departament analiz,
- Departament operacyjno-śledczy,
- Departament postępowań kontrolnych.

Pracę tychże departamentów wspiera 7 wyspecjalizowanych biur, które skupiają się na poszczególnych dziedzinach. Osobnym organem, który odpowiada za wewnętrzną kontrolę finansową jest Zespół Audytu Wewnętrznego. Do zadań tegoż zespołu należy między innymi: bezstronne i niezależne działanie, które ma na

¹³ <https://cba.gov.pl/pl/o-cba/struktura/351,struktura.html> (dostęp: 28.12.2020 r.).

celu wspieranie szefa CBA dzięki regularnym kontrolą oraz działaniom doradczym. Do struktury organizacji przynależą także terenowe jednostki, które roboczo nazywają się delegaturami¹⁴.

Działalność Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2019 roku

CBA w 2019 roku prowadziło liczne działania, które miały na celu ukrócenie procederu korupcji oraz łapówkarstwa. Dlatego też w 2019 r. zabezpieczono mienie w wysokości 374 mln zł, 76,6 tys. euro, a także około 19 tys. USD. W trakcie realizacji czynności ujawniono szkodę na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 5 880 000 zł, zaś wartość ujawnionych korzyści pieniężnych to blisko 768,5 mln zł¹⁵. W 2019 roku priorytetowymi działaniami Centralnego Biura Antykorupcyjnego były¹⁶:

- przestępstwa gospodarcze z uwzględnieniem wyłudzeń skarbowych,
- wydatkowanie unijnych środków,
- reprivatyzacja,
- działalność godząca w ekonomiczne interesy państwa,
- korupcja pracowników administracji państwowej, jak i samorządowej.

Natomiast w 2019 roku CBA wszczyło swoje postępowania przygotowawcze w takich obszarach z daną liczbą tychże postępowań, gdzie przedstawiono je w tabeli 1.

Tabela 1. Obszary tematyczne wszczętych postępowań w 2019 r.

Obszary działań	Liczba postępowań
Administracja samorządowa	46
Administracja celna	26
Administracja rządowa	21
Spółki Skarbu Państwa	18
Wymiar sprawiedliwości i organy ścigania	17
Przedsiębiorstwa prywatne	13
Instytucje finansowe	11
Służba zdrowia i farmacja	8
Programy unijne	7
Wojsko	4
Wybory i referendum i parlamentarzyści	2
Inne	25

Źródło: *Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2019 roku*, Warszawa 2020, s. 9.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ *Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2019 roku...*, s. 10.

¹⁶ Tamże, s. 6.

Podsumowanie

Zapewnienie bezpieczeństwa państwa zawsze jest zadaniem priorytetowym każdego rządu. Walką z niebezpieczeństwami istniejącymi wewnątrz ale także na zewnątrz zajmują się służby specjalne, również CBA. Centralne Biuro Antykorupcyjne jest nieodzownym ogniwem w łańcuchu bezpieczeństwa Polski. Wykonują oni niezbędną pracę poprzez czynności operacyjne, dochodzeniowe czy też kontrolne. Ich działania skupiają się przede wszystkim na bezpieczeństwie ekonomicznym. CBA od momentu swojego powstania stało się nierozdzielnie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa, dzięki ich działaniom stopniowo eliminowana jest korupcja w tych miejscach, gdzie nie powinna ona występować, a mianowicie na szczeblach samorządowych i państwowych. Najlepszym dowodem coraz lepszej pracy biura są jego wyniki. W latach 2012 – 2015 wartość zabezpieczonego mienia wynosiła 110,4 mln zł natomiast w 2016 – 2019 to już liczba ponad ośmiokrotnie większa, a mianowicie 929 mln zł. Wszystko to zawdzięcza wyszkolonym funkcjonariuszom i pracownikom w licznie ponad 1300 osób z zakresu działalności między innymi: operacyjnej, analitycznej, ochronie informacji niejawnych czy bezpieczeństwa wewnętrznego¹⁷.

Literatura

- [1] Bożek M., *Charakterystyka ustawowych uprawnień operacyjnych służb specjalnych*, Rocznik Administracji Publicznej 2015 (1), Kraków 2015.
- [2] *Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2019 roku*, Warszawa 2020.
- [3] Kalinowska-Sługocka A., *Podstawy prawne działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego*, Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea 1, 71–77, Bydgoszcz 2008.

Prawodawstwo

- [1] Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2002 r., nr 74, poz. 676 ze zm.).
- [2] Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1921).

Netografia

- [1] <https://cba.gov.pl/pl/o-cba/struktura/351,struktura.html>.
- [2] <https://www.infor.pl/prawo/encyklopedia-prawa/c/272487,Centralne-Biuro-Antykorupcyjne.html>.
- [3] <https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/wspol/11431,Wspolpraca-miedzynarodowa.html>.
- [4] https://www.researchgate.net/publication/343294449_Centralne_Biuro_Antykorupcyjne_CBA

¹⁷ *Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2019 roku...*, s. 4.

III. POZOSTAŁE SŁUŻBY

KRAJOWA ADMINISTRACJA SKARBOWA

Weronika CIEŚLA¹

Wprowadzenie

Nie ulega wątpliwości, że instytucja powołana do zapewnienia bezpieczeństwa i uczciwości obrotu towarowego, a mianowicie Krajowa Administracja Skarbowa jest niezbędna do utrzymania porządku, a także eliminowania i przeciwdziałania elementom godzącym w gospodarkę. Pomimo nowoczesnych systemów bezpieczeństwa nadal potrzebny jest czynnik ludzki. Dlatego też można spotkać tę formację mundurową wykonującą swoje działania na danym obszarze.

Krajowa Administracja Skarbowa

Krajowa Administracja Skarbowa została powołana do życia ustawą z dnia 1 marca 2017 r. o Krajowej Administracji Skarbowej². Przez jej utworzenie podjęto się reformacji dotychczasowych trzech odrębnie działających służb:

- administracji podatkowej,
- Służby Celnej
- kontroli skarbowej.

Służby te podlegały wcześniej ministrowi właściwemu ds. finansów publicznych. Dzięki ich połączeniu, wykorzystanie zasobów kadrowych, finansowych oraz organizacyjnych znacznie się polepszyło. Zyskali na tym również podatnicy – usprawniono proces obsługi oraz udoskonalono jej jakość. Pomimo nowych zmian, urzędy i izby skarbowe działają dalej tak, jak wcześniej – siedziby i ich zasięg terytorialny pozostały jednakowe. Różnic można upatrywać w katalogu realizowanych zadań jednostek. Określono i przyjęto rozszerzenie o zadania z zakresu podatku akcyzowego, podatku od wydobycia niektórych kopalin, podatku od gier, a w przypadku izb administracji skarbowej – także o zadania związane z cłem³. Podobnie jak z urzędami, oddziały celne są zlokalizowane tak, jak wcześniej i wykonywane przez nie zadania nie uległy zmianom. Z kolei izby celne, urzędy cele oraz urzędy kontroli skarbowej przeistoczono na urzędy celno-skarbowe i ich delegatury. Ich zadaniem jest w głównej mierze wykrywanie

¹ Weronika Cieśla, studentka kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne II st., Wydział Zarządzania, Politechnika Rzeszowska im. Ignacego Łukasiewicza.

² Ustawa z dnia 1 marca 2017 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 506).

³ <https://www.kis.gov.pl/documents/6609173/6751991/broszura+KAS.pdf> (dostęp: 01.02.2021 r.).

wszelkich przestępstw przeciwko Skarbowi Państwa oraz znajduwanie i ściganie sprawców.

Krajowa Administracja Skarbowa (KAS) współpracuje z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym, Centralnym Biurem Śledczym Policji, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służbą Kontrwywiadu Wojskowego, Biurem do Walki z Cyberprzestępczością, Komendą Główną Policji oraz Służbą Graniczną⁴. Działa ona również w oparciu o informacje dostarczane z Państwowej Służby Fiskalnej Ukrainy, Europolu, Wewnętrznej Europejskiej Organizacji Administracji Podatkowej i wywiadów wojskowych innych państw członkowskich⁵.

Poprzez połączenie administracji podatkowej, Służby Celnej i organów kontroli skarbowej, zadania Krajowej Administracji Skarbowej zostały poszerzone o zwalczanie przestępstw gospodarczych (podatkowych) i związanych z wykonywaniem obowiązków służbowych przez pracowników i funkcjonariuszy. Do zadań KAS należy m.in.:

- pobór podatków i cła,
- ochrona legalnego biznesu,
- wspieranie uczciwych podatników,
- dbanie o bezpieczeństwo obrotu towarowego na granicy i w kraju,
- walka z przemytem i zorganizowaną przestępczością gospodarczą.

Krajowa Administracja Skarbowa jest nowoczesną organizacją i wykorzystuje w swojej pracy innowacyjne narzędzia analityczne i systemy informatyczne:

- SENT – System Elektronicznego Nadzoru Transportu, stworzony specjalnie do rejestrowania przewożonych towarów wrażliwych, takich jak alkohol, susz tytoniowy czy paliwo⁶;
- STIR – System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej, służący do wykrywania operacji finansowych mających na celu wyłudzenie podatku VAT na dużą skalę – tzw. operacji karuzelowych, częstych transferów znacznych kwot między tymi samymi podmiotami czy posługiwanie się pustymi fakturami – funkcjonowanie STIR nie jest widoczne⁷.

Zadania funkcjonariuszy KAS i Służby Celno-Skarbowej

Płynność funkcjonowania Krajowej Administracji Skarbowej jest zapewniona przez funkcjonariuszy. Są zobowiązani do należytego dochowywania powierzonych obowiązków (wynikających ze ślubowania z art. 159 ustawy o KAS⁸),

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie wykonywania niektórych czynności przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej oraz współpracy Służby Celno-Skarbowej z Policją i Strażą Graniczną (Dz.U. z 2017 r., poz. 386).

⁵ <https://www.gov.pl/web/kas/kas-i-policja-podpisaly-porozumienie-dotyczace-wspolpracy-kas-z-europolem> (01.02.2021).

⁶ <https://transmobil.pl/system-sent> (dostęp: 01.02.2021 r.).

⁷ <https://www.sage.com/pl-pl/blog/s%C5%82wnik/stir-system-teleinformatyczny-izby-rozliczeniowej/> (dostęp: 01.02.2021 r.).

⁸ Ustawa z dnia 1 marca 2017 r. o Krajowej Administracji Skarbowej.

rzetelnego i terminowego wykonywania zadań i podnoszenia swoich kwalifikacji w zawodzie. Funkcjonariuszem może zostać osoba, która według art. 151 ustawy o KAS spełnia następujące wymogi⁹:

- posiada obywatelstwo Polski,
- korzysta w pełni z praw publicznych,
- nigdy nie została skazana wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo lub średnie branżowe,
- posiada nieposzlakowaną opinię,
- jej stan zdrowia pozwala w pełni pracować na określonym stanowisku.

W ramach Krajowej Administracji Skarbowej działa Służba Celno-Skarbowa – jednolita i umundurowana formacja, która wykonuje część jej zadań. Zaliczyć można do nich prowadzenie kontroli celno-skarbowej (w zakresie przestrzegania przepisów prawa celnego, przepisów związanych z przywozem i wywozem towarów w obszarze Unii Europejskiej), przeprowadzanie czynności operacyjno-rozpoznawczych, prowadzenie kontroli nad obrotem towarów oraz procedurami celnymi, regulacja sytuacji związanych z przywożeniem i wywożeniem towarów w poszczególnych oddziałach celnych i urzędach celno-skarbowych, zwalczanie i zapobieganie oszustw podatkowych i celnych (które przyniosłyby szkody budżetowi państwa, np. wyłudzenie nienależnego podatku VAT – tzw. karuzele podatkowe¹⁰) oraz obrotem towarów za granicą, podatkiem akcyzowym i podatkiem od gier¹¹.

Struktura KAS

Na czele Krajowej Administracji Skarbowej stoi minister właściwy ds. finansów publicznych. Odpowiada za koordynację i formę działania KAS, aby prawidłowo kształtować politykę państwa. Ministrowi podlega bezpośrednio Szef KAS. Prowadzi nadzór nad jednostkami regionalnymi i lokalnymi oraz podejmuje decyzje odnośnie blokowania rachunków firm po przeprowadzeniu analizy ryzyka. Szefowi KAS podlegają (organy): dyrektorzy Krajowej Informacji Skarbowej oraz dyrektorzy Izb Administracji Skarbowej. Natomiast dyrektorom Izb Administracji Skarbowej podlegają Naczelnicy Urzędów:

- Skarbowych,
- Celno-Skarbowych (wraz z delegaturami i oddziałami celnymi).

Zastosowany podział wraz z przynależnością w hierarchii znacznie przyspieszył wykonywanie działań oraz przepływ informacji między organami podczas współdziałania.

⁹ Tamże.

¹⁰ https://mfiles.pl/pl/index.php/Karuzela_podatkowa (dostęp: 01.02.2021 r.).

¹¹ <https://www.gov.pl/web/mswia/sluzba-celno-skarbowa> (dostęp: 01.02.2021 r.).



Rys. 1. Struktura organizacyjna KAS

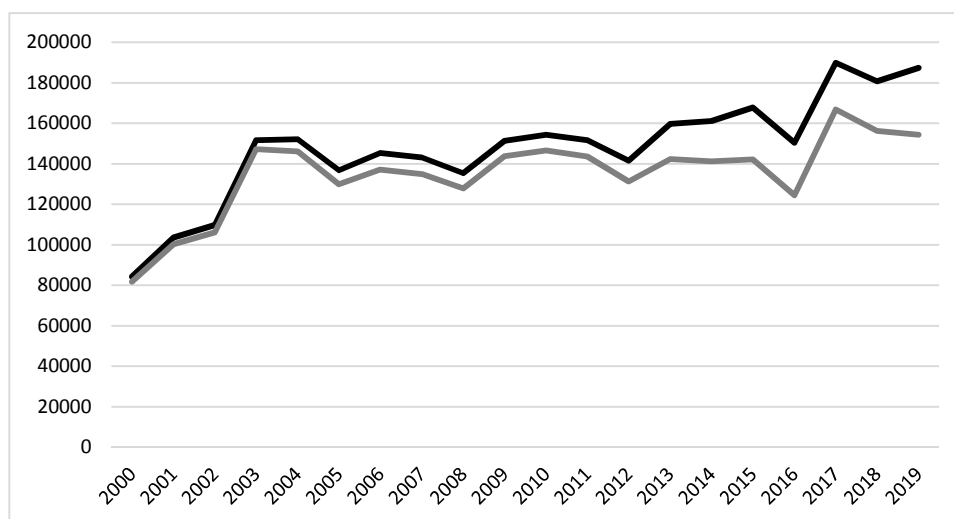
Źródło: <https://www.gov.pl/web/kas/struktura-kas>

KAS i walka z przestępczością

Utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej znacząco wpłynęło na działania podejmowane w celu ukrócenia i wcześniejszego monitorowania przestępstw (wykres 1). Współcześnie walka z przestępstwami o charakterze gospodarczym jest niezwykle trudna. Wymaga to od służb odpowiedniej wiedzy i zaangażowania we współpracy z pozostałymi podmiotami. Na przestrzeni lat można zauważyć nieustanny wzrost liczby przestępstw stwierdzonych (przestępstwa te są zbrodnią lub występkiem, które ścigane są z oskarżenia publicznego, w tym przestępstwa skarbowe, objęte postępowaniem przygotowawczym i zakończone potwierdzeniem zaistnienia czynu zabronionego) oraz wykrytych (przestępstwa stwierdzone, w których ustalono co najmniej jedną osobę podejrzaną w zakończonym postępowaniu przygotowawczym lub ustalono nieletniego)¹².

Dzięki zbieraniu powyższych informacji Szef KAS może podjąć odpowiednie działania analityczne, prognostyczne oraz odpowiednio ukształtować politykę kadrową i szkoleniową w poszczególnych jednostkach.

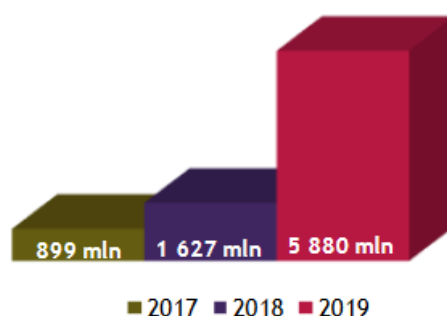
¹² <http://bip.katowice.kwp.policja.gov.pl/KWK/stan-bezpieczenstwa/294,Stan-bezpieczenstwa.html> (dostęp: 02.02.2021 r.).



Wykres 1. Przestępstwa gospodarcze w Polsce w latach 2000–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Komendy Głównej Policji¹³.

Krajowa Administracja Skarbowa współpracując z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym w 2019 roku prowadziła działania mające na celu wykrycie korupcji czy łapówkarstwa. Zabezpieczono mienie w wysokości 374 mln zł, 76,6 tys. euro, a także około 19 tys. USD. Ujawniono również szkodę na rzecz Skarbu Państwa wynoszącą 5 880 mln zł (wykres 2). Natomiast wartość ujawnionych korzyści pieniężnych to blisko 768,5 mln zł.



Wykres 2. Wysokość szkody w mieniu Skarbu Państwa, ujawniona w toku prowadzonych w latach 2017–2019 czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych

Źródło: dane statystyczne Centralnego Biura Antykorupcyjnego¹⁴.

¹³ <https://statystyka.policja.pl/st/przestepstwa-ogolem/121940,Przestepstwa-ogolem.html> (dostęp: 02.02.2021 r.).

¹⁴ <https://cba.gov.pl/pl/antykorpuc/informacja-o-wynikach/4364,Informacja-o-wynikach-dzialalnosci-Centralnego-Biura-Antykorpucyjnego-w-2019-rok.html> (dostęp: 02.02.2021 r.).

Podczas kontroli w obszarach oświadczeń majątkowych i ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej, największą grupę zawodową stanowili samorządowcy gminni i osoby zatrudnione w jednostkach podległych, samorządowcy powiatowi, kierownicy i pracownicy urzędów państwowych oraz pracownicy spółek Skarbu Państwa.

Przykładowymi śledztwami przeprowadzonymi przez KAS były:

- wielowątkowe śledztwo dotyczące wyłudzeń podatku VAT – zbierano informacje na temat zwrotów nienależnego podatku VAT, otrzymywanych z fikcyjnych faktur sprzedaży telefonów komórkowych. Fałszywe transakcje wyszły na jaw przez nierzeczywiste dokumenty, w których zawarto informacje o rzekomej utylizacji blisko 197,5 tys. telefonów komórkowych¹⁵,
- śledztwo w sprawie obrotu „pustymi” fakturami VAT – podczas interwencji zabezpieczono dowody, które wskazywały na wprowadzenie do obrotu faktur VAT, określających fikcyjne zdarzenia gospodarcze w zamian za określoną wartość pieniężną (stanowiła pewien procent wartości brutto po wystawieniu faktur)¹⁶,
- śledztwo w sprawie odsprzedaży nierzetelnych faktur VAT – dotyczyło odnalezienia i ujawnienia osób, które celowo założyły firmy i w rzeczywistości nie prowadziły działalności, a wystawiali sfałszowane faktury¹⁷,
- śledztwo w sprawie wyłudzenia dotacji na usługę rozwojową – związane z wyłudzeniem dotacji do usług w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020, które miało być zrealizowane przez spółkę naukowo-technologiczną. Tworzono fikcyjne dokumenty dotyczące umów zleceń z pracownikami, skierowaniem na szkolenia, a następnie otrzymaniem zwrotu części kosztów za usługę rozwojową¹⁸.

Podsumowanie

Utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej było zasadnym krokiem wraz z reformą działań. Rozłożenie zadań wynikające z podziału na poszczególne jednostki sprzyja dokładniejszemu obiegowi informacji oraz lepszej współpracy między organami. Służba ta jest jak najbardziej potrzebna państwu po przeana-

¹⁵ <https://www.gov.pl/web/kas/kas-wykryla-firme-wyludzajaca-vat> (dostęp: 02.02.2021 r.).

¹⁶ <https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/zatrzymanie-pieciu-osob-podejrzanych-o-obrot-pustymi-fakturami/> (dostęp: 02.02.2021 r.).

¹⁷ https://www.opolskie.kas.gov.pl/pl/opolski-urzed-celno-skarbowy-w-opolu/wiadomosci/aktualnosci/-/asset_publisher/Qz9F/content/kas-i-policja-zlikwidowaly-grupe-przestepczazajmujaca-sie-sprzedaza-fikcyjnych-faktur?redirect=https%3A%2F%2Fwww.opolskie.kas.gov.pl%2Fpl%2Fopolski-urzed-celno-skarbowy-w-opolu%3Fp_id%3D101_INSTANCE_Xd4r%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3D_118_INSTANCE_B8gA__column-1%26p_p_col_count%3D1 (dostęp: 02.02.2021 r.).

¹⁸ <https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/zatrzymania-podejrzanych-ktorzy-wyludzali-dotacje-na-szkolenia/> (dostęp: 02.02.2021 r.).

lizowaniu ilości przestępstw popełnianych rocznie. Nowa struktura jest przejrzysta dla działań pracowników i funkcjonariuszy, co wpływa na lepsze identyfikowanie oraz eliminowanie zjawisk sprzyjających uszczupleniom wpływów budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego UE.

Prawodawstwo

- [1] Ustawa z dnia 1 marca 2017 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 506).
- [2] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie wykonywania niektórych czynności przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej oraz współpracy Służby Celno-Skarbowej z Policją i Strażą Graniczną (Dz.U. z 2017 r., poz. 386).

Netografia

- [1] <https://www.kis.gov.pl/documents/6609173/6751991/broszura+KAS.pdf>.
- [2] <https://www.gov.pl/web/kas/kas-i-policja-podpisaly-porozumienie-dotyczace-wspolpracy-kas-z-europolem>.
- [3] <https://transmobil.pl/system-sent>.
- [4] <https://www.sage.com/pl-pl/blog/s%C5%82wnik/stir-system-teleinformatyczny-izby-rozliczeniowej/>.
- [5] <https://www.gov.pl/web/mswia/sluzba-celno-skarbowa>.
- [6] <https://www.gov.pl/web/kas/struktura-kas>.
- [7] <http://bip.katowice.kwp.policja.gov.pl/KWK/stan-bezpieczenstwa/294,Stan-bezpieczenstwa.html>.
- [8] <https://statystyka.policja.pl/st/przestepstwa-ogolem/121940,Przestepstwa-ogolem.html>.
- [9] <https://cba.gov.pl/pl/antykorupc/informacja-o-wynikach/4364,Informacja-o-wynikach-dzialalnosci-Centralnego-Biura-Antykorupcyjnego-w-2019-rok.html>.
- [10] <https://www.gov.pl/web/kas/kas-wykryla-firme-wyludzajaca-vat>.
- [11] <https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/zatrzymanie-pieciu-osob-podejrzanych-o-obrot-pustymi-fakturami/>.
- [12] https://www.opolskie.kas.gov.pl/pl/opolski-urzed-celno-skarbowy-w-opolu/wiadomosci/aktualnosci/-/asset_publisher/Qz9F/content/kas-i-policja-zlikwidowaly-grupe-przestepcza-zajmujaca-sie-sprzedaza-fikcyjnych-faktur?redirect=https%3A%2F%2Fwww.opolskie.kas.gov.pl%2Fpl%2Fopolski-urzed-celno-skarbowy-w-opolu%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_Xd4r%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3D_118_INSTANCE_B8gA__column-1%26p_p_col_count%3D1.
- [13] <https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/zatrzymania-podejrzanych-ktorzy-wyludzali-dotacje-na-szkolenia/>.

SŁUŻBA CELNO-SKARBOWA

Karolina GAŁGAN¹

Wprowadzenie

Służba Celno-Skarbowa powstała 1 marca 2017 roku, jest wyodrębniona w ramach Krajowej Administracji Skarbowej – powstała w wyniku połączenia administracji podatkowej, celnej i kontroli skarbowej. Służba ta jest jednolitą, umundurowaną formacją. Organ ten jest organem ścigania. Tworzą ją funkcjonariusze w ramach Krajowej Administracji Skarbowej².

Głównym celem Służby Celno-Skarbowej jest zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej, a w tym zgodności z prawem przywozu oraz wywozu towarów z tego obszaru. Organ ten zajmuje się również wykrywaniem i zwalczaniem nieprawidłowości potencjalnie zagrażających bezpieczeństwu finansowemu państwa, a także wykonuje zadania w zakresie podatku akcyzowego oraz podatku od gier³.

Historia powstania Służby Celno-Skarbowej

Służba Celno-Skarbowa wywodzi się już z dwudziestolecia międzywojennego. Miała ona wówczas formę Straży Celnej, która powstała 1 kwietnia 1921 roku na wniosek Ministerstwa Skarbu. Głównymi zadaniami Służby Celnej było śledzenie i ujawnianie przemytnictwa i innych przekroczeń przepisów celnych, ściganie przestępstw podatkowych, wykonywanie wszelkich czynności w zakresie administracji skarbowej, wykonywanie strażniczej służby na placach celnych i służby konwojowej. Funkcjonariusze Straży Celnej wykonywali swoje funkcje wzdłuż linii granicznej oraz w pasie szerokości obszarów powiatów przygranicznych⁴.

Straż Celna istniała do 2 kwietnia 1928 r., jednak jej zadania już od 22 marca 1928 r. zaczęła przejmować nowo utworzona Straż Graniczna.

Dnia 27 października 1933 roku miało miejsce wprowadzenie nowego, pierwszego polskiego Prawa Celnego. Był to najważniejszy akt prawny, który regulował

¹ Karolina Gałgan, studentka kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne II st., Wydział Zarządzania, Politechnika Rzeszowska im. Ignacego Łukasiewicza.

² <https://www.gov.pl/web/mswia/sluzba-celno-skarbowa> (dostęp: 29.12.2020 r.).

³ Tamże.

⁴ H.M. Kula, *Polska Straż Graniczna w latach 1928–1939*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 1994, s. 5–15.

zagadnienia celne w II Rzeczypospolitej. Usystematyzowano wówczas strukturę urzędów dzieląc je na urzędy pierwszej i drugiej klasy⁵.

Po II wojnie światowej dekretem z 1945 r. powołano Ministerstwo Skarbu, a w nim Departament Ceł. Utworzono pięć delegatur do spraw celnych. Pierwsze powstały w Gdyni i Krakowie, a kolejne w Poznaniu, Warszawie oraz Gliwicach. Następnie zostały one przemianowane na urzędy celne⁶.

14 lutego 1952 roku uchwalono ustawę o ustroju i zakresie działania administracji celnej. Powołano w niej centralny organ administracji celnej, czyli Centralny Zarząd Ceł⁷.

Kolejnym krokiem w Służbie Celnej było uchwalenie 14 lipca 1961 roku ustawy Prawo Celne. Pozbawiła ona mocy prawnej Prawo Celne z 27 października 1933 roku oraz ustawę z 14 lutego 1952 roku. Został powołany Główny Urząd Ceł⁸.

1975 roku dokonano kolejnej reformy administracji celnej, a dokładniej dnia 26 marca tego roku Ustawą sejmową wydane zostało nowe prawo celne. Wprowadzono szereg innowacji. Najistotniejszą zmianą była metamorfoza pojęcia obrotu towarowego z zagranicą dzieląca go na obrót handlowy i niehandlowy. Wydano również akty, które regulowały tryb kontroli i postępowania celnego oraz od 1976 roku wprowadzono cła importowe – pobierane od towarów w obrocie handlowym⁹.

Nowa ustawa z Prawem Celnym została uchwalona 28 grudnia 1989 roku. Wprowadzono zmianę polskiej taryfy celnej oraz możliwość rozwoju na rynku międzynarodowym osób fizycznych lub prawnych, które były zarejestrowane w Polsce jako podmiot działalności gospodarczej¹⁰.

W latach 90. nastąpiło szereg zmian. Budowano nowe przejścia graniczne, wprowadzono podatek, czyli ostatecznie dodatkową pensję dla funkcjonariuszy celnych. Uchwalono Kodeks celny 9 stycznia 1997 roku. Prezes Głównego Urzędu Ceł wydał zarządzenie, w którym powołano SAD. W tych latach znacznie wzrosło zdecydowanie zagrożenie przestępczością celną, a w niej głównie przemyt alkoholu, papierosów, samochodów, sprzętu elektronicznego i odzieży, a także narkotyków i środków służących do ich produkcji, towarów naruszających prawa własności intelektualnej, roślin i zwierząt gatunków zagrożonych wyginięciem oraz podlegające szeregu innym ograniczeniom. Większość przemyconych rzeczy była nowością dla Polskiej Służby Celnej. Nowa ustawa o Służbie Celnej uchwalona została 24 lipca 1999 roku włączała funkcjonariuszy celnych do korpusów służby cywilnej, jako jej pracowników¹¹.

⁵ „Wiadomości Celne”, Numer specjalny – historia celnictwa polskiego, nr 1–2/2009, Warszawa 2009, s. 3–12.

⁶ <http://mf-arch.mf.gov.pl/sluzba-celna/sluzba-celna/historia-administracji-celnej> (dostęp: 30.12.2020 r.).

⁷ Tamże.

⁸ Tamże.

⁹ „Wiadomości Celne”, Numer specjalny..., s. 3–12.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Tamże.

Późniejszym krokiem w Służbie Celnej była zmiana kształtu struktury Służby Celnej, która istniała od 1975 roku. Utworzono izby celne i podległe im urzędy celne, gdzie izby celne zachowały kompetencje kadrowe i finansowe oraz przejęły z likwidowanego GUC zadania organów celnych II instancji. Powołano do życia także stanowisko Szefa Służby Celnej działającego w strukturach Ministerstwa Finansów. Zmiany te uregulowała ustawa uchwalona 27 czerwca 2003 roku¹².

Ustawa Prawo celne – uchwalona 19 marca 2004 roku, a po niej zakończenie zmian strukturalnych. 1 maja 2004 roku likwidacji uległo aż 15 urzędów celnych oraz 102 oddziały celne, a następnie 1 sierpnia 2005 roku dokonano kolejnych zamknięć urzędów celnych między innymi w Cieszynie, Świecku, Zgorzelcu, Nysie, Stalowej Woli oraz oddziałów celnych w Zebrzydowicach, Rzepinie, Brodnicy, Muszynie, Jędrzychowicach, Kluczborku, Międzylesiu, Kudowie, Prudniku i Kołbaskowie¹³.

Zewnętrzną strukturę organizacyjną zreorganizowano w 2007 roku, a w sierpniu tego roku zlikwidowano Oddział Celny II w siedzibie w Warszawie¹⁴.

16 września 2008 roku ustanowiono Uchwałę 187/2008 Rady Ministrów, która usankcjonowała program wieloletni „Modernizacja Służby Celnej w latach 2009–2011”. Zaledwie rok później, 27 sierpnia uchwalono Ustawę o Służbie Celnej¹⁵.

Od roku 2010 Służba Celna duży nacisk kładła na strategię opracowane dla PSC, umocnienie pozycji Polski w Unii Europejskiej oraz zmiany, które zaszyły w działaniach aparatu finansowego państwa¹⁶.

W latach 2010–2015 realizowano strategię działań Służby Celnej wprowadzonych Zarządzeniem Ministra Finansów oraz sformułowano wizję i misję służby¹⁷.

Likwidacja Służby Celnej nastąpiła 1 marca 2017 roku, a w miejsce jej tego samego dnia została utworzona Krajowa Administracja Skarbowa (KAS) z połączenia Służby Celnej wraz z kontrolą skarbową oraz administracją podatkową¹⁸.

¹² Tamże.

¹³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 lipca 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie urzędów celnych, w których są dokonywane czynności przewidziane przepisami prawa celnego w zależności od rodzaju towarów lub procedur celnych, którymi mogą być obejmowane towary (Dz.U. nr 135, poz. 1138).

¹⁴ Na podstawie: § 1 pkt 6 Zarządzenia nr 16 Ministra Finansów z dnia 13 lipca 2007 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutów izbom celnym i urzędom celnym (Dz. Urz. Min. Finansów nr 8, poz. 45).

¹⁵ <http://mf-arch.mf.gov.pl/sluzba-celna/sluzba-celna/historia-administracji-celnej> (dostęp: 03.01.2021 r.).

¹⁶ J. Niedźwiecki, *Funkcjonowanie Polskiej Służby Celnej we współczesnej gospodarce*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, 2012, nr 27, s. 34–36.

¹⁷ Strategia działania Służby Celnej na lata 2010–2015 wprowadzona Zarządzeniem nr 18 Ministra Finansów z dnia 21 maja 2010 roku w sprawie strategii działania Służby Celnej, Warszawa 2010, <http://www.mf.gov.pl> (dostęp: 03.01.2021 r.).

¹⁸ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 422).

Krajowa Administracja Skarbowa stanowi wyspecjalizowaną administrację rządową wykonującą zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej, a także zapewniającą obsługę i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz obsługę i wsparcie przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych.

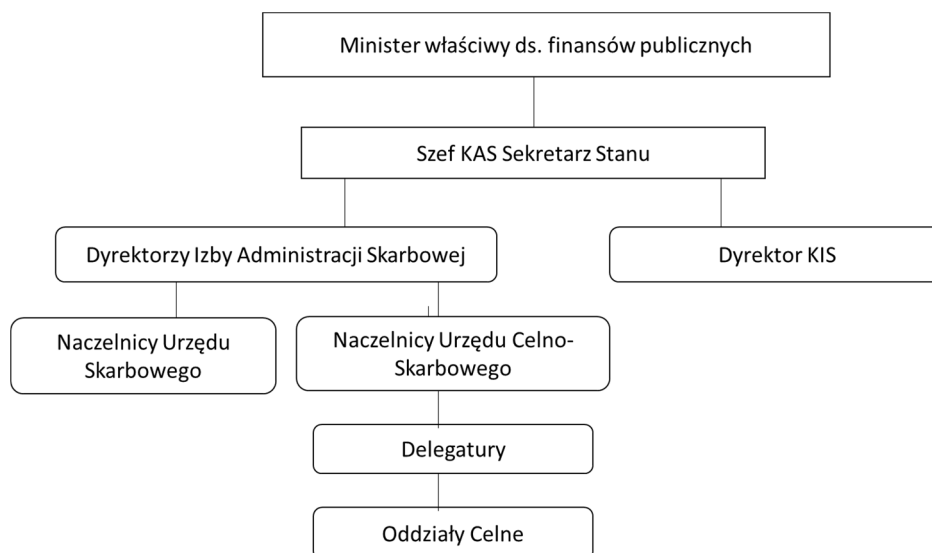
W ramach KAS wyodrębnia się Służbę Celno-Skarbową, będącą jednolitą i umundurowaną formacją, którą tworzą funkcjonariusze¹⁹.

Struktura Krajowej Administracji Skarbowej

Służba Celna w strukturach Krajowej Administracji Skarbowej funkcjonuje jako Służba Celno-Skarbowa. KAS jest podporządkowana ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Szefem KAS jest wiceminister finansów²⁰.

Krajową Administrację Skarbową tworzą jednostki organizacyjne takie jak:

- Izba Administracji Skarbowej (jest ich 16),
- Urzędy Skarbowe (jest ich 400),
- Urzędy Celno-Skarbowe (jest ich 16 wraz z delegaturami 45 i oddziałami celnymi 143)²¹.



Rys. 1. Struktura Krajowej Administracji Skarbowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej.

¹⁹ Tamże, art. 1 ust. 2–3.

²⁰ <http://mf-arch.mf.gov.pl/sluzba-celna/kas/struktura-kas> (dostęp: 04.01.2021 r.).

²¹ <https://www.gov.pl/web/kas/struktura-kas> (dostęp: 04.01.2021 r.).

Zadania Służby Celno-Skarbowej

Zadaniem Służby Celno-Skarbowej jest:

- kontrola przestrzegania przepisów prawa celnego,
- kontrola przestrzegania przepisów obejmujących wywóz i przywóz towarów,
- wykonywanie czynności związanych z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego,
- wymiar i pobór należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów,
- wymiar i pobór podatku od towarów i usług (VAT) z tytułu importu towarów,
- podatek akcyzowy – wymiar i pobór, kontrola oraz szczególny nadzór podatkowy,
- pobór opłaty paliwowej,
- nadzór i kontrola gier oraz zakładów wzajemnych,
- wykonywanie zadań wynikających z ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, związanych w szczególności z udzielaniem koncesji oraz zezwoleń, zatwierdzaniem regulaminów oraz rejestracją urządzeń,
- współdziałanie przy realizacji Wspólnej Polityki Rolnej,
- wykonywanie zadań wynikających z przepisów wspólnotowych regulujących statystykę dotyczącą obrotu towarowego pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnoty Europejskiej,
- rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych, przestępstw i wykroczeń związanych z przywozem i wywozem towarów oraz ściganie ich sprawców, w zakresie określonym innymi ustawami,
- rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących ochrony dóbr kultury oraz ochrony własności intelektualnej, a także przestępstw i wykroczeń związanych z wprowadzaniem na polski obszar celny oraz wyprowadzaniem z polskiego obszaru celnego towarów objętych ograniczeniami lub zakazami, w szczególności takich jak: odpady szkodliwe, substancje chemiczne, materiały jądrowe i promieniotwórcze, środki odurzające i substancje psychotropowe oraz broń, amunicja, materiały wybuchowe i technologie objęte kontrolą międzynarodową, organizmy i produkty z nich wytworzone chronione prawem związane CITES,
- kontrola ruchu drogowego,
- kontrola transportu drogowego,
- współpraca z organami celnymi innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi,

- współpraca z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych,
- zabezpieczanie interesów finansowych Polski i Unii Europejskiej – naliczanie akcyzy, naliczanie i pobór cła, podatku VAT od towarów importowanych, podatku od gier hazardowych oraz podatku od kopalni,
- wspieranie i ułatwianie prowadzenia legalnej działalności gospodarczej – nadzorowanie rynku gier hazardowych, wykrywanie naruszeń prawa akcyzowego, podatkowego, celnego i hazardowego, ochrona praw własności intelektualnej,
- zabezpieczenie i ochrona społeczeństwa i środowiska przed zagrożeniami – ochrona zagrożonych gatunków roślin i zwierząt, ochrona zabytków, monitorowanie produkcji, obrotu i sprzedaży wyrobów objętych akcyzą²².

Funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej

Funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej można łatwo rozpoznać po charakterystycznym mundurze. Uniform funkcjonariusza składa się z trzech rodzajów ubioru: służbowego, polowego oraz specjalnego. Najczęstsze umundurowanie funkcjonariuszy widziane przez obywateli polskich to uniform służbowy, jest on koloru zielonego, koszula miętowa lub biała, krawat zielony. W Służbie Celno-Skarbowej obowiązuje hierarchia oraz stopnie służbowe i korpusy²³.

Funkcjonariuszem Służby Celno-Skarbowej może zostać osoba, która:

- jest obywatelem polskim,
- korzysta z pełni praw publicznych,
- nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe,
- ma wykształcenie średnie lub średnie branżowe,
- cieszy się nieposzlakowaną opinią,
- ma stan zdrowia pozwalający na pełnienie służby na określonym stanowisku²⁴.

Obowiązkami funkcjonariusza Służby celnej jest:

- dochować obowiązków wynikających ze złożonego ślubowania,
- rzetelnie i terminowo wykonywać powierzone zadania,
- racjonalnie gospodarować środkami publicznymi,
- podnosić kwalifikacje zawodowe,
- godnie zachowywać się w służbie oraz poza nią²⁵.

²² Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej.

²³ Rozporządzenie Ministra Finansów 1 z dnia 15 września 2015 r. w sprawie umundurowania funkcjonariuszy celnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1490).

²⁴ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dział VI Rozdział 3.

²⁵ Tamże, Dział VI Rozdział 5.

Funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej ma możliwość zastosowania środków przymusu bezpośredniego wobec osób, które nie podporządkowują się ich poleceniom. Środki przymusu bezpośredniego są stosowane w ostateczności kiedy nie ma innej możliwości wyegzekwowania od danej osoby czynności jakich wymagają celnicy lub jeżeli jest zagrożenie niebezpieczeństwem dla życia, zdrowia lub mienia funkcjonariusza, i wiele innych zagrożeń²⁶.

Ustawa o środkach przymusu bezpośredniego określa je, są nimi:

- 1) siła fizyczna w postaci technik: transportowych, obrony, ataku, obezwładnienia;
- 2) kajdanki: zakładane na ręce, zakładane na nogi, zespolone;
- 3) kaftan bezpieczeństwa;
- 4) pas obezwładniający;
- 5) siatka obezwładniająca;
- 6) kask zabezpieczający;
- 7) pałka służbowa;
- 8) wodne środki obezwładniające;
- 9) pies służbowy;
- 10) koń służbowy;
- 11) pociski niepenetracyjne;
- 12) chemiczne środki obezwładniające w postaci: ręcznych miotaczy substancji obezwładniających, plecakowych miotaczy substancji obezwładniających, granatów łzawiących, innych urządzeń przeznaczonych do miotania środków obezwładniających;
- 13) przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej;
- 14) cela zabezpieczająca;
- 15) izba izolacyjna;
- 16) pokój izolacyjny;
- 17) kolczatka drogowa i inne środki służące do zatrzymywania oraz unieruchamiania pojazdów mechanicznych;
- 18) pojazdy służbowe;
- 19) środki przeznaczone do pokonywania zamknięć budowlanych i innych przeszkód, w tym materiały wybuchowe;
- 20) środki pirotechniczne o właściwościach ogłuszających lub oślniewających²⁷.

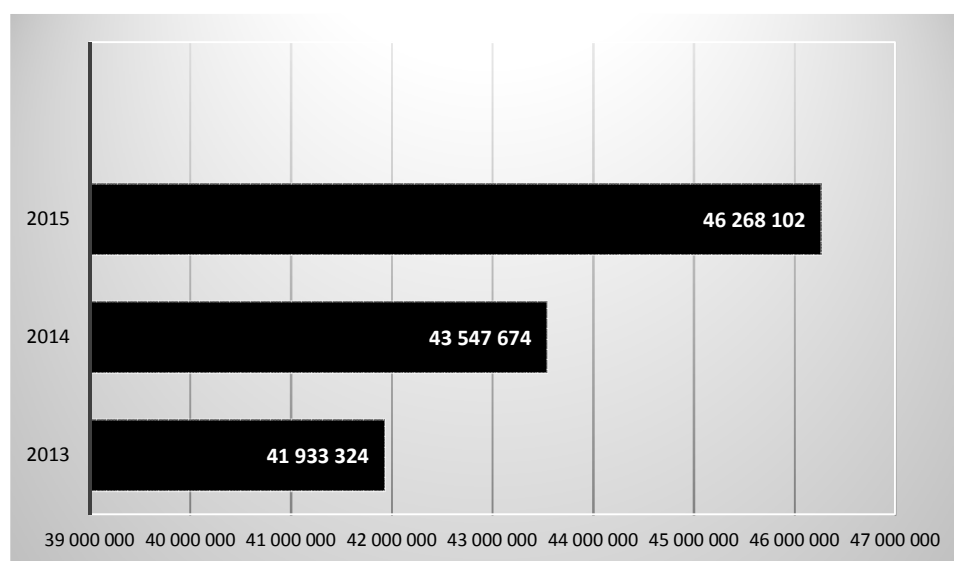
²⁶ Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2418).

²⁷ Tamże.

Działania Służby Celno-Skarbowej w praktyce

Polska jest liderem europejskim pod względem ilości zatrzymanej tytoniowej kontrabandy. Wzmocnienie siły służby na granicach wschodnich Polski zmusiło przemytników do szukania nowych ścieżek przemykania ze wschodu na część zachodnią Europy. Działania te przyczyniły się do ograniczenia rentowności tego procederu. Odnotowano, że udział szarej strefy w rynku tytoniowym w Polsce 2011 roku był na poziomie 10–12%. Natomiast co roku także odnotowuje się zatrzymanie średnio 4 mln sztuk podróbek. Głównie w tych podróbkach dominują zabawki, ubrania, torebki, buty, słodczyce, kosmetyki i leki. Wiele z nich zagraża naszemu zdrowiu i życiu oraz posiada substancje niebezpieczne²⁸.

W 2014 roku największy udział w dochodach ogółem z podatku akcyzowego odnotowano, że są to wyroby zharmonizowane, czyli paliwa silnikowe, wyroby tytoniowe i wyroby spirytusowe. Łączna wartość udział dochodów tych wyrobów stanowi ponad 84%²⁹.



Wykres 1. Ruch graniczny osób w okresie od 2013 roku do 2015 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych biuletynu statystycznego Służby Celnej z 2015 roku.

Dokonując analizy danych z wykresu 1, można zauważyć, że w badanym okresie, tj. w latach 2013–2015 nastąpił wzrost osób przekraczających granice Rzeczypospolitej Polskiej. Wzrost na przestrzeni badanych lat wyniósł 4 334 778

²⁸ http://mf-arch.mf.gov.pl/documents/764034/1526196/folder_SC_PL_podglad.pdf (dostęp: 15.01.2021 r.)

²⁹ Biuletyn Statystyczny Służby Celnej I-IV kwartał 2014, Służba Celna, Ministerstwo Finansów

osób, co należy ocenić, że wraz z wzrastającą liczbą ruchu granicznego, powinno się zwiększyć liczę funkcjonariuszy pełniących Służbę Celno-Skarbową, aby zapewnić odpowiednie bezpieczeństwo i funkcjonowanie na granicy ludziom przekraczającym tę granicę kraju.

Podsumowanie

Służba Celno-Skarbowa realizuje swoje zadania rzetelnie, stosuje skuteczny system kontroli, a także jest przyjazna dla obywateli oraz przedsiębiorców. W swoich zadaniach wykorzystuje zdobytą wiedzę, umiejętności, a także nowe technologie i efektywne metody zarządzania. Skuteczność i efektywność pracy funkcjonariuszy zależy od nowoczesnych urządzeń kontrolnych, niezawodnego systemu łączności oraz innowacyjnych rozwiązań informatycznych.

Literatura

- [1] Biuletyn Statystyczny Służby Celnej I–IV kwartał 2014, Służba Celna, Ministerstwo Finansów.
- [2] Kula H.M., *Polska Straż Graniczna w latach 1928–1939*, Warszawa 1994.
- [3] Niedźwiecki J., *Funkcjonowanie Polskiej Służby Celnej we współczesnej gospodarce*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, 2012, nr 27.
- [4] „Wiadomości Celne”, numer specjalny – historia celnictwa polskiego, nr 1-2/2009, Warszawa 2009.

Prawodawstwo

- [1] Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2418).
- [2] Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 422).
- [3] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 lipca 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie urzędów celnych, w których są dokonywane czynności przewidziane przepisami prawa celnego w zależności od rodzaju towarów lub procedur celnych, którymi mogą być obejmowane towary (Dz.U. nr 135, poz. 1138).
- [4] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 września 2015 r. w sprawie umundurowania funkcjonariuszy celnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1490).
- [5] Zarządzenie nr 16 Ministra Finansów z dnia 13 lipca 2007 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutów izmom celnym i urzędom celnym (Dz. Urz. Min. Finansów nr 8, poz. 45).
- [6] Strategia działania Służby Celnej na lata 2010–2015 wprowadzona Zarządzeniem nr 18 Ministra Finansów z dnia 21 maja 2010 roku w sprawie strategii działania Służby Celnej, Warszawa 2010, <http://www.mf.gov.pl>

IV. STRAŽE

PAŃSTWOWA STRAŻ POŻARNA

Brunon PYZOCHA¹

Rys historyczny

Pożary towarzyszą ludziom od setek lat, niszcząc dobytek ludzki oraz kulturalny. Przez wiele wieków główną przyczyną pożarów miast i wsi było gęste budownictwo drewniane oraz nieobeznanie ze sposobami zapobiegania oraz neutralizowania tego typu zagrożeń. Wraz z rozwojem następowała poprawa bezpieczeństwa. W XIV wieku Kazimierz Wielki oraz jego następcy sprawili, że budownictwo zaczęło korzystać z innych materiałów niż drewno, jednak przełom nastąpił w XVIII–XIX w., kiedy to powszechnie zaczęto budować obiekty z kamienia czy cegły. Władze miejskie oraz właściciele miast uchwalili tzw. porządki ogniowe, które określały sposoby alarmowania, przebieg akcji gaśniczej, zaopatrywanie miast w wodę, czy też wymagane wyposażenie. Miasta utrzymywały stróżów, którzy czuwali nad tym, czy nie pojawił się ogień, zaś w XVIII wieku w walce z pożarami zaczęły brać udział władze centralne wydające akty normatywne dla poprawy bezpieczeństwa².

W okresie zaborów proces reformowania się ochrony przeciwpożarowej był odmienny dla każdego z państw zaborczych. W zaborze austriackim podstawowy dokument stanowiła ustawa o policji ogniowej dla gmin wiejskich z 1786 r. określająca warunki bezpiecznego budownictwa, gromadzenia sprzętu gaśniczego w domach. W zaborze pruskim ustawy oraz przepisy administracyjne wprowadzały powszechną i zorganizowaną pomoc na wypadek pożaru. Obowiązek pomocy regulowały przepisy policyjne. W zaborze rosyjskim sprawy ochrony przeciwpożarowej nie były uregulowane przepisami prawnymi. Mieszkańcy sukcesywnie tworzyli ochotnicze straże ogniowe, aby zwiększyć bezpieczeństwo³.

Podczas II wojny światowej na terenach polskich wcielonych do Rzeszy wprowadzono organizację ochrony przeciwpożarowej obowiązującą w Rzeszy według postanowień ustawy z 23 listopada 1938 r. o zwalczaniu pożarów⁴.

¹ Brunon Pyzocha, student kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne II st., Wydział Zarządzania, Politechnika Rzeszowska im. Ignacego Łukasiewicza.

² Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, *Dzieje Straży Pożarnej w dawnej Polsce* (dostęp: 18.02.2020 r.).

³ Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, *Dzieje Straży Pożarnej w okresie zaborów* (dostęp: 18.02.2020 r.).

⁴ Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, *Dzieje Straży Pożarnej. Ochrona przeciwpożarowa w czasie okupacji hitlerowskiej* (dostęp: 18.02.2020 r.).

Po II wojnie światowej ochrona przeciwpożarowa kraju wymagała nowej organizacji. 22 listopada 1944 r. kierownik Resortu Administracji Publicznej PKWN utworzył stanowisko głównego inspektora pożarnictwa i odpowiednio wojewódzkich inspektorów i powiatowych instruktorów pożarnictwa. Najważniejszym zadaniem było rozpoczęcie działalności operacyjnej przez strażę na wyzwolonych terenach. W związku z repatriantami ze wschodnich terenów przybyli nowi strażacy wraz ze sprzętem, umundurowaniem, sztandarami.

W 1950 r. Sejm uchwalił ustawę o ochronie przeciwpożarowej, gdzie powołano Komendę Główną Straży Pożarnych, komendy wojewódzkie, powiatowe i miejskie straże pożarnych. Powstał samodzielny pion organizacyjny o charakterze operacyjnym, podległy ministrowi administracji publicznej, mający uprawnienia do dysponowania wszystkimi strażami pożarnymi, tj. zawodowymi, terenowymi, zakładowymi oraz ochotniczymi. W grudniu 1956 r. powołano Związek Ochotniczych Straży Pożarnych. 12 czerwca 1975 r. Sejm uchwalił nową ustawę o ochronie przeciwpożarowej, która wyeksponowała zasadę jej powszechności. Zwierzchni nadzór nad całokształtem ochrony przeciwpożarowej sprawował w dalszym ciągu minister spraw wewnętrznych, koordynując działalność ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów. Funkcję centralnego organu administracji państwowej w sprawach ochrony przeciwpożarowej spełniał komendant główny straży pożarnych, podlegający ministrowi spraw wewnętrznych. Przepisy wykonawcze ustaliły szczegółowe zasady organizacyjne. Komenda Główna Straży Pożarnych prowadziła intensywne działania nad unowocześnianiem systemu, struktury i funkcjonowania ochrony przeciwpożarowej w związku ze zmianami w życiu gospodarczym i społecznym kraju⁵.

Charakterystyka Państwowej Straży Pożarnej

Państwową Straż Pożarną powołano ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 r. Ustawa określa, że jest to zawodowa, umundurowana i wyposażona w specjalistyczny sprzęt formacja, przeznaczona do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami⁶.

Na czele Państwowej Straży Pożarnej stoi Komendant Główny PSP podległy ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych⁷. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej jest centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz ochrony przeciwpożarowej⁸. Należy podkreślić, że Komendant Główny PSP jest szefem obrony cywilnej. Kieruje on obroną cywilną na szczeblu krajowym. Komendant Główny PSP jest powoływany oraz odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów

⁵ Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, *Dzieje Straży Pożarnej. Pożarnictwo polskie w latach 1945–1991* (dostęp 18.20.2020 r.).

⁶ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1123), art. 1.

⁷ Tamże, art. 9.

⁸ Tamże.

na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Zastępców Komendanta Głównego PSP powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego PSP⁹.

Komendant Główny PSP jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszy Straży Pożarnej¹⁰. Zadania Komendanta Głównego PSP to przede wszystkim:

- 1) kierowanie Krajowym Systemem Ratowniczo-Gaśniczym;
- 2) nadzorowanie rozpoznawania zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń;
- 3) kierowanie pracą Komendy Głównej PSP;
- 4) nadzorowanie działalności komendantów wojewódzkich PSP;
- 5) określanie struktury organizacyjnej komend wojewódzkich i rejonowych PSP;
- 6) ustalanie siedzib, norm liczebności i wyposażenia jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP;
- 7) inicjowanie przedsięwzięć oraz prac naukowo-badawczych w zakresie ochrony przeciwpożarowej i działań ratowniczych;
- 8) organizowanie kształcenia zawodowego, nadzorowanie działalności komendantów szkół i dyrektorów jednostek badawczo-rozwojowych;
- 9) wspieranie inicjatyw społecznych zmierzających do rozwoju ochrony przeciwpożarowej¹¹.

Zadania i kompetencje Państwowej Straży Pożarnej na obszarze województwa wykonują:

- 1) wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej jako kierownika straży wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie;
- 2) komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej¹².

Komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej wykonuje w imieniu wojewody zadania i kompetencje określone w ustawach.

Jednostkami organizacyjnymi Państwowej Straży Pożarnej są:

- 1) Komenda Główna;
- 2) komenda wojewódzka;
- 3) komenda powiatowa (miejska);
- 4) Szkoła Główna Służby Pożarniczej oraz pozostałe szkoły;
- 5) instytuty badawcze;
- 6) Centralne Muzeum Pożarnictwa¹³.

Straż pożarną dzieli się na zawodową formację, czyli Państwową Straż Pożarną oraz jednostki ochotnicze – Ochotniczą Straż Pożarną.

⁹ Tamże.

¹⁰ Tamże, art. 10.

¹¹ Tamże.

¹² Tamże, art. 11.

¹³ Tamże, art. 8.

Jednostki Państwowej Straży Pożarnej prowadzą swoje zadania za pomocą komend powiatowych, czy też miejskich. Ciągła gotowość do wyjazdu jest zapewniana w każdym mieście powiatu, gdzie znajdują się jednostki ratowniczo-gaśnicze. Państwowa Straż Pożarna ma możliwość zadysponowania do działań jednostki OSP, które mogą zapewnić wsparcie w siłach i środkach strażakom PSP, a także często przybyć na miejsce zdarzenia szybciej, zapewniając możliwość sprawnego rozpoczęcia akcji.

Do podstawowych zadań Państwowej Straży Pożarnej należy między innymi:

- 1) rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń;
- 2) organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń;
- 3) wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze;
- 4) współpraca z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych;
- 5) współdziałanie ze strażami pożarnymi i służbami ratowniczymi innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi;
- 6) realizacja innych zadań wynikających z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych na zasadach i w zakresie w nich określonych¹⁴.

Zgodnie z ustawą strażacy biorący udział w akcji ratowniczej, w zakresie niezbędnym do prowadzenia akcji, mają prawo korzystania z:

- 1) dróg, gruntów i zbiorników wodnych państwowych, komunalnych i prywatnych;
- 2) komunalnych i prywatnych ujęć wodnych i środków gaśniczych¹⁵.

W okolicznościach uzasadnionych stanem wyższej konieczności strażak kierujący akcją ratowniczą ma prawo zarządzenia:

- 1) ewakuacji ludzi i mienia z terenu objętego akcją ratowniczą;
- 2) koniecznych prac wyburzeniowych i rozbiórkowych;
- 3) wstrzymania komunikacji w ruchu lądowym;
- 4) udostępnienia pojazdów, środków i przedmiotów niezbędnych do akcji ratowniczej;
- 5) zakazu przebywania osób postronnych w rejonie akcji ratowniczej¹⁶.

Ponadto w okolicznościach uzasadnionych stanem wyższej konieczności kierujący akcją ma prawo:

- 1) żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, jednostek gospodarczych, organizacji społecznych i obywateli;
- 2) odstąpienia od zasad działania uznanych powszechnie za bezpieczne¹⁷.

Państwowa Straż Pożarna zgodnie z art. 1 oraz 5 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej wyposażona jest w szczególne uprawnienia

¹⁴ Tamże, art. 1.

¹⁵ Tamże, art. 21.

¹⁶ Tamże, art. 21.

¹⁷ Tamże.

kontrolne służące ochronie prewencyjnej, w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Czynności kontrolno-rozpoznawcze przeprowadza w celu rozpoznania zagrożeń oraz realizacji nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych. Warto zwrócić uwagę, że jest to jedyna formacja mundurowa, która nie posiada środków przymusu bezpośredniego w postaci broni palnej.

Ochotnicza Straż Pożarna

Ochotnicza Straż Pożarna (OSP) to umundurowana jednostka, wyposażona w specjalistyczny sprzęt, przeznaczona w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami¹⁸. Funkcjonuje w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach oraz art. 19 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej.

Szczegółowe zadania oraz organizację określa własny statut¹⁹. Należy do nich między innymi:

- 1) walka z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami;
- 2) organizowanie przedsięwzięć służących krzewieniu sportu i kultury fizycznej pozwalających na rozwinięcie sprawności wykorzystywanej w działaniach ratowniczych;
- 3) organizowanie przedsięwzięć oświatowo-kulturalnych propagujących wiedzę i umiejętności w zakresie ochrony przeciwpożarowej;
- 4) upowszechnianie i wspieranie form współdziałania między lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi w zakresie ochrony przeciwpożarowej;
- 5) propagowanie zasad udzielania pierwszej pomocy poszkodowanym w wyniku pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia²⁰.

Ustawa o ochronie przeciwpożarowej wskazuje, że OSP mogą współdziałać z PSP i innymi jednostkami za sprawą włączenia do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG).

Finansowanie OSP może pochodzić ze składek strażaków ochotników, budżetu państwa, budżetów jednostek samorządów terytorialnych, funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, funduszy europejskich i innych środków publicznych²¹. Środki finansowe z budżetu państwa mogą być przeznaczane na OSP, o ile te działają w ramach KSRG.

¹⁸ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U z 1991 r., nr 81, poz. 351 ze zm.), art. 19.

¹⁹ P. Adamiak, *Ochotnicze Straże Pożarne w Polsce*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013, s. 12.

²⁰ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, art. 19.

²¹ Najwyższa Izba Kontroli, *Finansowanie działalności Ochotniczych Straży Pożarnych*, LPO.430.006.201 s. 6.

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSRG) powstał w 1991 roku, a zaczął funkcjonować w 1995 roku. Stanowi integralną część bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, obejmującą prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych i innych zagrożeń. W systemie tym skupiono jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz organy administracji, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej wyraziły zgodę na współdziałanie w akcjach ratowniczych²².

Celem KSRG jest ochrona życia, zdrowia, mienia i środowiska poprzez walkę z pożarami oraz innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwo chemiczne, techniczne, medyczne, ekologiczne, a także poprzez współpracę z jednostkami Państwowego Ratownictwa Medycznego oraz system powiadamiania ratunkowego²³.

Zgodnie z właściwością terytorialną Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy tworzą oraz koordynują jego funkcjonowanie, następujące organy władzy:

- 1) wójt (burmistrz lub prezydent miasta) w zakresie zadań ustalonych przez wojewodę;
- 2) starosta, który określa zadania i kontroluje wykonywanie zadań na obszarze powiatu, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia, środowiska i mienia zarządza systemem przy pomocy powiatowego zespołu reagowania kryzysowego;
- 3) wojewoda, który określa zadania i kontroluje ich wykonanie na obszarze województwa, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia, środowiska i mienia zarządza systemem przy pomocy wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego²⁴.

Głównym celem KSRG jest zapewnienie ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, w ramach działań podejmowanych przez PSP i inne podmioty ratownicze (ze szczególnym uwzględnieniem OSP), poprzez:

- 1) gaszenie pożarów;
- 2) likwidację miejscowych zagrożeń (działania ratownicze);
- 3) ratownictwo chemiczne i ekologiczne;
- 4) ratownictwo techniczne;
- 5) ratownictwo medyczne w zakresie udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy (KPP)²⁵.

²² Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U z 1991 r., nr 81, poz. 351 ze zm.), art. 2.

²³ B. Kogut, *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy. Aspekty prawne* [w:] *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy w latach 1995–2015. Postępy organizacyjno-prawne, logistyczne i taktyczno-ratownicze*, red. J. Konieczny, M. Schroeder, Garmond Oficyna Wydawnicza, Poznań 2015, s. 24.

²⁴ A. Warmiński, *Zadania i organizacja Państwowej Straży Pożarnej w zakresie ochrony przeciwpożarowej*, *Doctrina Studia Społeczno-Polityczne*, nr. 6, 2009, Siedlce, s. 278.

²⁵ <https://www.gov.pl/web/kgpsp/organizacja-ksrg> (dostęp: 19.12.2020 r.).

KSRG, w ramach posiadanych sił i środków, współpracuje z właściwymi organami i podmiotami podczas zdarzeń nadzwyczajnych wywołanych zagrożeniem czynnikiem biologicznym, w tym podczas zdarzeń o charakterze terrorystycznym.

System opiera się na PSP, wiodącej i utrzymywanej z budżetu państwa służbie ratowniczej, jak również OSP, utrzymywanych z budżetów samorządowych i dotacji z budżetu państwa. Partnerstwo tych służb oparte jest na wzajemnym współdziałaniu, realizowaniu oczekiwanych przez państwo standardów zadań organizacyjnych, szkoleniowych, sprzętowych i dokumentacyjnych na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z możliwością organizowania pomocy ratowniczej i humanitarnej zarówno na terenie kraju, jak i poza jego granicami.

Komendant Główny PSP jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji KSRG oraz ochrony przeciwpożarowej. Podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, który pełni nadzór nad funkcjonowaniem KSRG.

System działa na trzech poziomach administracyjnych odpowiadających strukturze administracyjnej kraju:

1. powiatowym – podstawowy poziom wykonawczy, działania prowadzone są przez siły powiatu;
2. wojewódzkim – koordynacja i wsparcie działań ratowniczych, kiedy siły powiatu są niewystarczające;
3. krajowym – koordynacja i wsparcie działań ratowniczych, kiedy siły województwa są niewystarczające²⁶.

Gotowość operacyjna sił i środków KSRG, w szczególności dyspozycyjność, wyszkolenie i wyposażenie w sprzęt ratowniczy, umożliwia ich dysponowanie w trybie pilnym, według kryterium obszaru chronionego, tzn. niezbędnych sił i środków do likwidacji lub ograniczenia powstałego nagłego zagrożenia, mogących przybyć na miejsce zdarzenia w najkrótszym czasie²⁷.

Współpraca z innymi organami

Ze względu na charakterystykę oraz obszar prowadzonych działań Państwowa Straż Pożarna współpracuje z innymi podmiotami, są to między innymi:

- 1) Ochotnicza Straż Pożarna;
- 2) Policja;
- 3) Krajowe Ratownictwo Medyczne;
- 4) Wojsko;
- 5) Instytucje publiczne.

Działania te charakteryzują się wielowymiarowością, jest to zarówno wspieranie się za pomocą sił i środków, różnego rodzaju szkolenia, jak i również przedsięwzięcia mające na uwadze dobro społeczności.

²⁶ Tamże.

²⁷ Tamże.

Strażacy PSP biorą czynny udział w działaniach ratowniczych, akcjach poszukiwawczo-ratowniczych oraz akcjach humanitarnych poza granicami Polski.

Polscy strażacy biorą udział w akcjach międzynarodowej pomocy od 1988 roku, od momentu wysłania grupy ratowniczej do Armenii, gdzie nastąpiło trzęsienie ziemi, w celu wsparcia działań ratowniczych. Od tego momentu PSP corocznie uczestniczy w międzynarodowych akcjach poszukiwawczo-ratowniczych oraz humanitarnych.

Polska największą aktywnością odznacza się, działając w Unii Europejskiej, Organizacji Narodów Zjednoczonych Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. Jako członek Unii Europejskiej aktywnie działa w unijnym Mechanizmie Ochrony Ludności²⁸.

Działania polskich strażaków wielokrotnie zostały docenione przez społeczeństwa wspieranych krajów, pokazując doświadczenie oraz zaangażowanie podczas prowadzonych akcji.

Badania opinii publicznej

Główny Urząd Statystyczny przeprowadził badania dotyczące zaufania społecznego do służb publicznych, w których dostrzec można, że Polacy zdecydowanie ufają strażakom, znacznie wyprzedzając przy tym policjantów i lekarzy. Z przeprowadzonych w 2015 roku badań wynika, że aż 94% badanych postrzega strażaków, jako ludzi godnych zaufania oraz cechujących się wysoką etyką zawodową. Służba ta od lat zajmuje najwyższe miejsca w tego typu badaniach, ciągle umacniając swoją pozycję. Warto dodać, że Straż Pożarna jest najrzadziej krytykowaną instytucją.

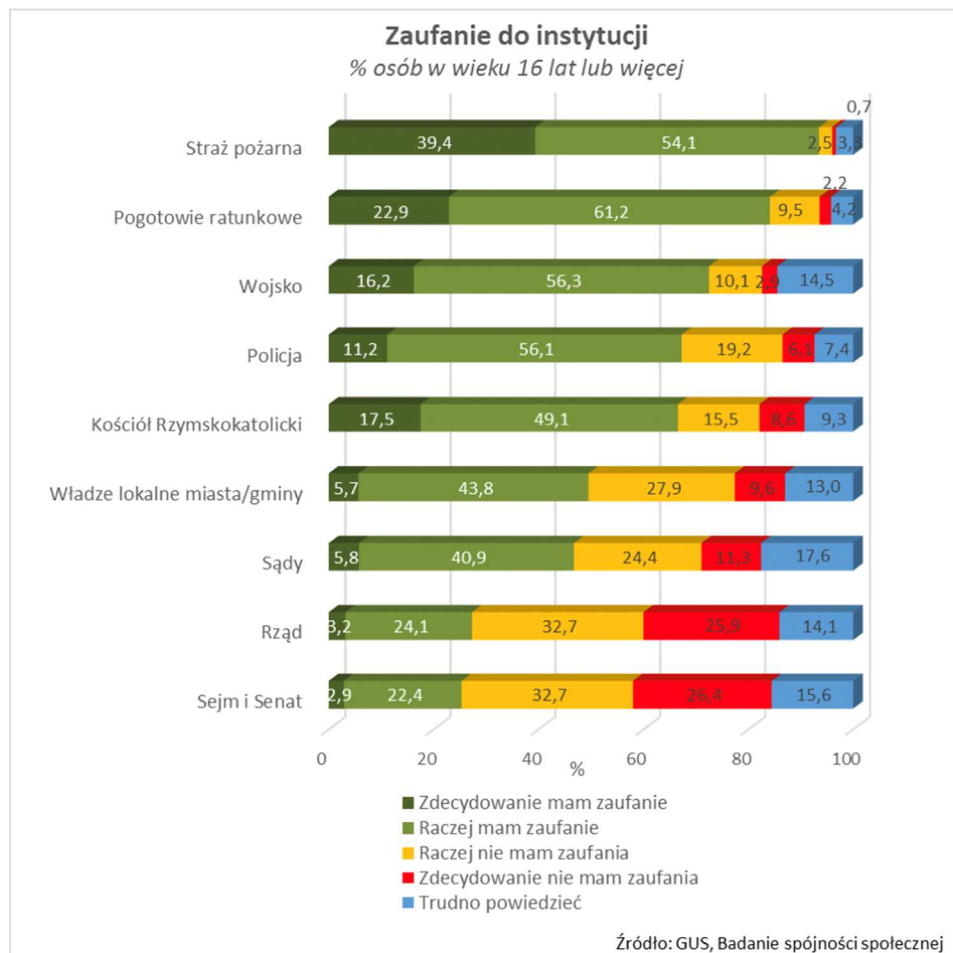
Podsumowanie

Państwowa Straż Pożarna stanowi podstawę systemu bezpieczeństwa państwa. Biorąc pod uwagę zakres odpowiedzialności wraz z Policją oraz Pogotowiem Ratunkowym jest służbą najbardziej odpowiedzialną za bezpieczeństwo. Jest to formacja, która ma służyć społeczeństwu, wpływać na poczucie bezpieczeństwa, pomagać w sytuacjach kryzysowych. Ta wymagająca oraz trudna służba uważana jest za wzór instytucji publicznych, od lat będąc na szczycie w badaniach zaufania społecznego.

Państwowa Straż Pożarna odgrywa znaczącą rolę poprzez prowadzenie szeregu działań o rozbudowanym charakterze. Charakterystyka zadań ukazuje, że jest to formacja odpowiedzialna za życie, zdrowie i mienie każdej osoby, która potrzebuje pomocy. Trzęsienia ziemi, powódzie, pożary, klęski żywiołowe, wypadki drogowe, akcje humanitarne, szkolenia, kontrole, to tylko wybrane przykłady ukazujące szeroki zakres działań polskich strażaków. Państwowa Straż Pożarna

²⁸ A. Krzemińska, *Państwowa Straż Pożarna w działaniach poza granicami kraju*, „Obronność” Zeszyty Naukowe 3(19)/2016.

sprawnie i zdecydowanie reaguje na powstające zagrożenia, a także nieustannie skupia się na rozwoju i współpracy zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym, w celu sprawniejszego realizowania stawianych jej zadań.



Wykres 1. Zaufanie do instytucji publicznych

Źródło: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/wartosci-i-zaufanie-spoleczne-w-polsce-w-2015-r-,21,1.html> (dostęp: 20.12.2020 r.).

Strażacy są gotowi do działania, bez względu na panujące trudności, ich poświęcenie uratowało życie i dobytek wielu rodzin w Polsce. Od dziesiątek lat PSP pokazuje, że zasługuje na szacunek oraz zaufanie społeczeństwa, sprawnie realizując postawione jej zadania, wykazując się przy tym odpowiedzialnością oraz poświęceniem każdego ze strażaków.

Literatura

- [1] Adamiak P., *Ochotnicze Straże Pożarne w Polsce*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013.
- [2] Kogut B., *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy. Aspekty prawne* [w:] *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy w latach 1995–2015. Postępy organizacyjno-prawne, logistyczne i taktyczno-ratownicze*, red. J. Konieczny, M. Schroeder, Garmond Oficyna Wydawnicza, Poznań 2015.
- [3] Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, *Dzieje Straży Pożarnej w dawnej Polsce*.
- [4] Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, *Dzieje Straży Pożarnej w okresie zaborów*.
- [5] Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, *Dzieje Straży Pożarnej. Ochrona przeciwpożarowa w czasie okupacji hitlerowskiej*.
- [6] Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, *Dzieje Straży Pożarnej. Pożarnictwo polskie w latach 1945–1991*.
- [7] Krzemińska A., *Państwowa Straż Pożarna w działaniach poza granicami kraju*, „Obronność”, Zeszyty Naukowe 3(19)/2016.
- [8] Najwyższa Izba Kontroli, *Finansowanie działalności Ochotniczych Straży Pożarnych*, LPO.430.006.201.
- [9] Warmiński A., *Zadania i organizacja Państwowej Straży Pożarnej w zakresie ochrony przeciwpożarowej*, Doctrina Studia Społeczno-Polityczne, nr 6 2009, Siedlce.

Prawodawstwo

- [1] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1123).
- [2] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 869).

Netografia

- [1] <https://www.gov.pl/web/kgpsp/organizacja-ksrg>

STRAŻ GMINNA

Marta POMYKAŁA¹

Ewolucja policji lokalnej w Polsce

Straże gminne (miejskie) nie są tworem czasów współczesnych, ponieważ instytucje, których zadaniem była ochrona porządku na terenie miasta były tworzone już w okresie średniowiecza. W miastach lokowanych na prawie magdeburskim, dysponujących dość szerokim samorządem, to władze miasta odpowiedzialne były za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku na jego terenie. Bardzo często w celu wykonywania tych zadań powoływani byli strażnicy miejscy. Praktyka ta była powszechna zwłaszcza w dużych miastach, gdzie za porządek, bezpieczeństwo pożarowe, chwywanie i karanie złodziei oraz strzeżenie więzień i bram miasta odpowiadał land wójt. W instytucji tej można dopatrywać się pierwowzoru komendanta straży miejskiej.

W późniejszym okresie wraz ze wzrostem pozycji rad miejskich z burmistrzami na czele, kompetencje wójta zostały przejęte przez radę, której podporządkowany był hutman ratuszny (od niem. Hauptmann). Był to urzędnik miejski, zajmujący się ochroną porządku publicznego. Do jego najważniejszych obowiązków należało pilnowanie porządku po zmroku, szczególnie obchodzenie bram i ulic, sprawdzanie zagrożeń pożarowych. W dużych miastach pełnił on funkcję kierowniczą nad cepakami lub drążnikami (straż nocna w Warszawie) odpowiednikami obecnych strażników, którzy wykonywali typowo policyjne obowiązki².

Po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku rozpoczęło się tworzenie nowych struktur i instytucji państwa polskiego. Dekretem z dnia 9 stycznia 1919 r. o organizacji policji komunalnej³ powołano policję komunalną jako samorządową formację policyjną, która miała za zadanie zapewnienie bezpieczeństwa osobistego i porządku publicznego oraz sprawowanie nadzoru nad wykonaniem przepisów prawa⁴. Była ona organem wykonawczym władz państwowych i komunalnych. Organizacja policji komunalnej wzorowana była na zasadach, stosowanych przez organizację wojskową. Przepisy te praktycznie jednak nie zostały wprowadzone w życie, ponieważ już w sierpniu 1919 r. zostały uchylone wraz z wejściem

¹ dr hab. Marta Pomykała, prof. PRz, Zakład Prawa i Administracji, Wydział Zarządzania, Politechnika Rzeszowska im. Ignacego Łukasiewicza. ORCID: 0000-0002-2557-1876.

² A. Pogłódek, *Straże lokalne i sektorowe* [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 343–344.

³ Dz. Praw z 1919 r., nr 5, poz. 98.

⁴ Art. 1 dekretu o organizacji policji komunalnej.

w życie ustawy z 24 lipca 1919 r. o policji państwowej⁵, która likwidowała całą policję komunalną oraz inne oddziały policyjne, a funkcjonariuszy tych jednostek wcielała automatycznie do policji państwowej⁶.

Policja lokalna została reaktywowana dopiero po okresie przeobrażeń ustrojowych lat 90. XX wieku. Było to związane z wprowadzoną właśnie reformą samorządu terytorialnego i przejściem przez gminy zadań, będących uprzednio w kompetencji administracji rządowej. Za jedno z kluczowych zadań gminy uznano utrzymanie ładu oraz porządku publicznego. Celem realizacji tego zadania zezwolono gminom miejskim na tworzenie własnych formacji mundurowych, zwanych strażami miejskimi. Podstawę prawną dla tworzenia tych formacji dawała uchwalona właśnie ustawa o Policji⁷. Do najważniejszych zadań straży miejskiej, należały czynności o charakterze administracyjnym i porządkowym. Lokalny charakter tej służby miał zapewniać dobrą znajomość terenu, potrzeb mieszkańców oraz problemów, które mogły być zagrożeniem dla porządku i bezpieczeństwa obywateli. Warto podkreślić, że w tym okresie straże miejskie utworzone zostały w wielu miastach na terenie całego kraju. W 1995 r., wraz ze zmianami przepisów ustawy o policji, wprowadzono podział straży w zależności od charakteru gminy na straże gminne w gminach wiejskich i straże miejskie w miastach⁸.

Powyższe rozwiązania obowiązywały do 1997 roku, kiedy to ustawą z dnia 29 lipca 1997 r. o strażach gminnych⁹ kompleksowo uregulowano problematykę organizacji i funkcjonowania policji lokalnej.

Organizacja i zadania straży gminnej

Do ochrony porządku publicznego na terenie gminy może być utworzona samorządowa umundurowana formacja ochronna – straż gminna¹⁰. W gminach miejskich nosi ona nazwę straż miejska. Użyte w art. 1 ust. 1 ustawy o strażach gminnych sformułowanie „może być utworzona” oznacza, że gmina nie ma bezwzględnego obowiązku tworzenia straży gminnej. Funkcjonowanie straży jest tylko jedną z wielu dopuszczalnych form realizacji zadania własnego gminy, polegającego na ochronie porządku publicznego na jej terenie¹¹. Gminy sąsiadujące ze sobą na terenie jednego województwa, w szczególności w sytuacji, gdy jedna z gmin nie byłaby zdolna samodzielnie utrzymać takiej straży, mogą utworzyć wspólną straż gminną.

⁵ Dz. Praw z 1919 r., nr 61, poz. 363.

⁶ Art. 2 przepisów przejściowych do ustawy o policji państwowej.

⁷ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o policji (Dz.U. z 1990 r., nr 30, poz. 179) – tekst pierwotny.

⁸ M. Leszczyński, A. Gumieniak, G. Gozdór, *Bezpieczeństwo w wymiarze krajowym. Wybrane obszary*, Difin, Warszawa 2018, s. 54.

⁹ Ustawa z dnia 29 lipca 1997 r. o strażach gminnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1795, ze zm.).

¹⁰ Art. 1 ust. 1 ustawy o strażach gminnych.

¹¹ Zob. E. Gruza, D. Żebrowska, *Straż gminna (miejska). Komentarz do przepisów*, Wydawnictwo COMER Warszawa 1996, s. 13.

Utworzenie straży gminnej następuje na mocy uchwały rady gminy, przed podjęciem której konieczne jest zasięgnięcie opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji i zawiadomienie wojewody¹². Podobna procedura obowiązuje również przy tworzeniu wspólnej straży dla kilku gmin, z tym jednak, że w takim przypadku w miejsce uchwały rady gminy niezbędne jest zawarcie porozumienia komunalnego pomiędzy zainteresowanymi gminami w trybie art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym¹³. Jak podkreśla W. Kotowski treść opinii komendanta Policji może, lecz nie musi, wpływać na decyzję rad gmin zawierających porozumienie¹⁴. W porozumieniu należy określić zasięg terytorialny działania wspólnej straży, sposób jej finansowania, a także radę gminy, która nada regulamin wspólnej straży i będzie mieć uprawnienia do jej rozwiązania oraz wójta, burmistrza (prezydenta miasta), któremu wspólna straż będzie podlegać.

Straż gminna może być jednostką organizacyjną gminy, ale może też zostać umiejscowiona bezpośrednio w strukturze urzędu gminy. Szczegółową strukturę organizacyjną straży określa regulamin nadawany w pierwszym przypadku przez radę gminy, a w drugim przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta). Strażą kieruje komendant, zatrudniany przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta), po zasięgnięciu opinii komendanta wojewódzkiego Policji. Przełożonym komendanta jest wójt, burmistrz (prezydent miasta)¹⁵. Strażnicy gminni mają status pracowników samorządowych, przy czym ich status reguluje ustawa o strażach gminnych, a w sprawach w niej nieuregulowanych ustawa o pracownikach samorządowych¹⁶.

Straż gminna wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego¹⁷, wynikające zarówno z ustaw, jak i z aktów prawa miejscowego¹⁸. Do jej zadań, zgodnie z art. 11 ustawy o strażach gminnych, należy w szczególności:

- ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych,
- czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego – w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym,
- kontrola publicznego transportu zbiorowego – w zakresie określonym w przepisach ustawy o publicznym transporcie zbiorowym,
- współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń,

¹² Art. 2 ust. 2 ustawy o strażach gminnych.

¹³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1372).

¹⁴ W. Kotowski, *Straże gminne. Komentarz, Komentarz do art. 3*, Internetowy System Prawny LEX, wyd. 2021.

¹⁵ Art. 6–8 ustawy o strażach gminnych.

¹⁶ Z. Góral, *Zakres podmiotowy ustawy o pracownikach samorządowych [w:] System Prawa Pracy, t. XI: Pragmatyki pracownicze*, red. K.W. Baran, Z. Góral, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 302.

¹⁷ Por. W. Lis, *Straże gminne w systemie organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, *Roczniki Nauk Prawnych*, 2014 r., z. 1, s. 166–167.

¹⁸ Art. 10 ust. 1 ustawy o strażach gminnych.

- zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia, albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów, do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości, świadków zdarzenia,
- ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej,
- współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych,
- doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorznięcia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób,
- informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi,
- konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy.

Można zatem stwierdzić, że straż wypełnia dwie zasadnicze funkcje: prewencyjną realizowaną poprzez patrolowanie i czuwanie nad porządkiem i spokojem, zabezpieczanie miejsc przestępstwa czy konwojowanie, jak i profilaktyczną, w ramach której wykonuje działania na rzecz edukacji dla bezpieczeństwa¹⁹. Wymienione w ustawie zadania nie wyczerpują wszystkich możliwości użycia straży, a najważniejsze priorytety ustalają organy wykonawcze gmin. Rola straży w ochronie porządku publicznego na obszarze gminy zależy w dużej mierze od decyzji władz samorządowych, które mogą utworzyć straż gminną lub zwiększyć liczbę etatów policyjnych na posterunkach lub w rewirach dzielnicowych. Wykorzystują to przede wszystkim mniejsze miasta. Wykonując swoje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego na terenie gminy straż w dużym stopniu odciąża Policję, i to zarówno w trakcie organizacji imprez masowych, w sprawach dotyczących drobnej przestępczości, jak również podczas codziennego patrolowania miasta²⁰. Warto także podkreślić, że pomiędzy strażą a Policją zachodzą liczne podobieństwa w zakresie charakteru służby i specyfiki wykonywanych zadań²¹.

¹⁹ A. Podemska, *Rozważania na temat funkcjonowania straży gminnych w Polsce*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2017/5, s. 138–139.

²⁰ T. Michalczyk, J. Mazur, *Rola straży miejskiej w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego miasta. Wprowadzenie do problematyki*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2016, z. 5, s. 392–393.

²¹ M. Pomykała, *Zakres i formy współpracy straży gminnej z policją na przykładzie województwa podkarpackiego* [w:] *Przemiany i perspektywy Straży Miejskich i Gminnych w ochronie porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Przedsiębiorstwo Poligraficzno-Wydawnicze „Graf”, Warszawa 2007, s. 234.

Uprawnienia straży gminnej

Artykuł 12 ust. 1 ustawy o strażach gminnych określa, jakie uprawnienia przysługują funkcjonariuszowi straży gminnej (miejskiej) w związku z wykonywaniem powierzonych jej zadań. Ma on prawo do:

- udzielania pouczeń, zwracania uwagi, ostrzegania lub stosowania innych środków oddziaływania wychowawczego
- legitymowania osób, w uzasadnionych przypadkach, w celu ustalenia ich tożsamości,
- ujęcia osób, stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia i niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki Policji,
- dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości podręcznych bagaży osoby,
- dokonywania sprawdzenia prewencyjnego osób doprowadzanych, w celu ochrony przed bezprawnymi zamachami na życie lub zdrowie osób lub mienie, a także w celu ochrony przed nieuprawnionymi działaniami skutkującymi zagrożeniem życia lub zdrowia,
- nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia²²,
- dokonywania czynności wyjaśniających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych – w trybie i zakresie określonych w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia,
- usuwania pojazdów i ich unieruchamiania przez blokowanie kół w przypadkach, zakresie i trybie określonych w przepisach o ruchu drogowym,
- wydawania poleceń,
- żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych i samorządowych,
- zwracania się, w nagłych przypadkach, o pomoc do jednostek gospodarczych, prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej oraz organizacji społecznych, jak również do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy na zasadach określonych w ustawie o Policji.

W toku wykonywania tych czynności straż gminna ma obowiązek respektowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka. Czynności te powinny być wykonywane w sposób możliwie najmniej naruszający dobra osobiste osoby, wobec której zostają podjęte²³.

²² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz.U. z 2003 r., nr 208, poz. 2026).

²³ Art. 12 ust. 1a ustawy o strażach gminnych.

Straży gminnej przysługują szczególne uprawnienia, z jakich korzystają organy działające w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, a mianowicie możliwość użycia i wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Odbywa się to na zasadach określonych w ustawie o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej²⁴. Ustawa ta uprawnia strażników gminnych do stosowania w ściśle określonych sytuacjach²⁵ środków przymusu bezpośredniego w postaci: siły fizycznej w postaci technik transportowych, obrony oraz ataku; kajdanek zakładanych na ręce; pałki służbowej; psów służbowych; ręcznych miotaczy substancji obezwładniających; przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej, a także siatki obezwładniającej²⁶.

Straż gminna może również w sytuacjach określonych w ustawie o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej użyć bądź wykorzystać broń palną²⁷. Użycie broni palnej powinno następować w sposób wyrządzający możliwie najmniej szkodę osobie, przeciwko której użyto broni, i nie może zmierzać do pozbawienia jej życia, a także narażać na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia innych osób. Strażnik, który podjął decyzję o użyciu broni palnej, powinien postępować ze szczególną rozważą, traktując broń jako ostateczny środek działania²⁸.

Uprawnienia straży gminnej do korzystania ze środków przymusu bezpośredniego są konsekwencją wyznaczenia zadań polegających na ochronie porządku i spokoju publicznego na terenie gminy. Efektywna ochrona porządku i ładu społecznego wymaga odpowiednio skutecznych i adekwatnych do zagrożenia środków postępowania, takich które z jednej strony pozwolą na zapewnienie posłuchu, a z drugiej zaś nie przyniosą nieproporcjonalnych i nieodwracalnych strat²⁹. Korzystanie z tych środków, które przecież naruszają dobra osobiste człowieka, powinno być obwarowane szczególnymi rygorami. Ich użycie dopuszczalne jest tylko w takiej sytuacji i tylko w oparciu o takie zasady, które precyzyjnie określa przepis ustawy. Przekroczenie ustanowionych reguł zawsze skutkować powinno odpowiedzialnością cywilną i karną osoby stosującej przymus bezpośredni.

²⁴ Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. z 2019 r., poz. 2418).

²⁵ Art. 14 ust. 1 ustawy o strażach gminnych oraz art. 11 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego.

²⁶ Art. 14 ust. 1 i 3 ustawy o strażach gminnych oraz art. 12 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego.

²⁷ Art. 14 ust. 2 ustawy o strażach gminnych oraz art. 45 i 47 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego.

²⁸ Por. W. Lis, *Straże gminne w systemie organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Roczniki Nauk Prawnych”, 2014, z. 1, s. 177.

²⁹ Zob. też: M. Pomykała, *Użycie środków przymusu bezpośredniego przez straże gminne [w:] Przemiany i perspektywy Straży Miejskich i Gminnych w ochronie bezpieczeństwa publicznego*. Materiały pokonferencyjne pod red. K. Rajchela, WSIZiA w Warszawie, Warszawa 2008, s. 32.

Nadzór nad działalnością straży gminnych

W świetle art. 9 ust. 1 ustawy o strażach gminnych nadzór organizacyjny nad działalnością straży sprawuje wójt (w gminie wiejskiej), burmistrz (prezydent miasta). Zgodnie natomiast z art. 9 ust. 2 ustawy o strażach gminnych nadzór nad działalnością straży w zakresie wykonywania uprawnień przez strażników gminnych, w zakresie użycia broni palnej oraz środków przymusu bezpośredniego, a także w zakresie ewidencji etatów, wyników działań straży oraz wyposażenia sprawuje wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji działającego w jego imieniu. Zakres tego nadzoru został więc ustalony w ustawie i nie może być modyfikowany w statucie straży uchwalanym w formie uchwały rady gminy³⁰.

Zgodnie z art. 6 ust 1 ustawy o Policji to właśnie wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji działającego w jego imieniu jest organem administracji rządowej w województwie, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Natomiast zgodnie z art. 22 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³¹ wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie, a w szczególności zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach. W tym celu wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, przy czym we wskazanych już sytuacjach nadzwyczajnych, polecenia te obowiązują również organy samorządu terytorialnego (art. 25 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie)³².

W art. 9 ust. 3 ustawy o strażach gminnych określono także formy nadzoru, stanowiąc, że wojewoda sprawuje nadzór poprzez: okresowe lub doraźne kontrole, obejmujące całość lub część spraw poddanych nadzorowi, wydawanie zaleceń pokontrolnych oraz kontrolę prawidłowości i terminowości ich realizacji, podejmowanie innych czynności zmierzających do usunięcia stwierdzonych uchybień i zapobieżenia ich powstawaniu.

³⁰ Por. Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 29 maja 2017 roku, znak PN.4131.152.2017, Dz. Urz. woj. warmińskiego z 2017 r., poz. 2556.

³¹ Ustawa z dnia z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2019 r., poz. 1464).

³² M. Polinceusz, *Wojewoda jako podmiot realizujący kompetencje w celu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w sytuacjach kryzysowych oraz stanach nadzwyczajnych* [w:] *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, red. J. Kisielnicki, A. Letkiewicz, K. Rajchel, E. Ura, Towarzystwo Naukowe Powszechne, Warszawa 2010, s. 259.

Tryb nadzoru nad działalnością straży gminnych określa rozporządzenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych³³. Kontrola działalności straży prowadzona jest zgodnie z planem ustalonym przez wojewodę w porozumieniu z wojewódzkim komendantem Policji. Jeżeli zaistnieje konieczność wojewoda może zarządzić kontrolę doraźną, wymaga to jednak porozumienia z komendantem wojewódzkim Policji. Czynności kontrolne prowadzą wyznaczeni przez komendanta policjanci, działający na podstawie pisemnego upoważnienia wojewody.

Kontrola jest przeprowadzana w siedzibie jednostki kontrolowanej, w czasie wykonywania jej zadań. Prowadzący kontrolę mają prawo wglądu do dokumentów i innych materiałów związanych z zakresem kontroli oraz żądania pisemnych i ustnych wyjaśnień od komendanta straży. Obowiązkiem komendanta jest umożliwienie wglądu do dokumentów oraz udzielenie wymaganych informacji, a także ułatwienie sprawnego przeprowadzenia kontroli.

Po przeprowadzeniu kontroli sporządzany jest protokół, który otrzymują kierownik jednostki kontrolowanej, kontrolujący i wojewoda. Następnie kontrolujący sporządza projekt wystąpienia pokontrolnego zawierającego informacje o wynikach kontroli, a w przypadku pojawienia się uwag i wniosków z niej wynikających – także zalecenia zmierzające do usunięcia stwierdzonych uchybień. Wojewoda przekazuje wystąpienie pokontrolne kontrolowanemu oraz organowi wykonawczemu właściwej gminy. W przypadku określenia zaleceń w stosunku do działalności straży komendant ma obowiązek przekazania informacji zwrotnej do wojewody odnośnie do ich wykonania. W celu zapewnienia zgodnego z prawem działania straży funkcjonujących na terenie województwa wojewoda dokonuje oceny wyników kontroli przeprowadzonych w danym roku i sporządza wnioski dla kontrolowanych jednostek straży gminnej.

Powierzenie nadzoru nad strażami gminnymi wojewodzie jest związane z zapewnieniem spójności funkcjonowania aparatu administracji publicznej. Wojewoda jest bowiem podmiotem nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, a jednocześnie jest organem administracji na obszarze województwa właściwym w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego. Posiadanie odpowiedniej wiedzy niezbędnej do wykonywania nadzoru fachowego nad strażami gminnymi zapewnia powierzenie realizacji czynności nadzorczych komendantowi wojewódzkiemu Policji. Wykonywanie nadzoru na poziomie wojewódzkim, a nie centralnym jak miało to miejsce przed 2009 r.³⁴, sprzyja podniesieniu efektywności działania straży i właściwego zaspokojenia potrzeb społeczności gminnej.

³³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością straży gminnych (miejskich) (Dz.U. z 2009 r., nr 220, poz. 1733 ze zm.).

³⁴ Zmiany dotyczące nadzoru nad strażą gminną zostały wprowadzone w wyniku nowelizacji ustawy o straży gminnej z 2009 r.. Zob. art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o zmianie ustawy o strażach gminnych, ustawy o Policji oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2009 r., nr 97, poz. 803).

Współpraca straży gminnej z Policją

Z przepisów ustawy o strażach gminnych wprost wynika, że straż w wielu różnych sytuacjach realizując swoje zadania podejmuje współpracę z Policją. Zasadnicze założenia tej współpracy wskazuje ustawa o straży gminnej w art. 9 oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie wykonawcze³⁵.

Współpraca straży gminnej i Policji obejmuje działania o charakterze informacyjnym, koordynacyjnym, a także realizacyjnym³⁶. Polega w szczególności na wymianie informacji o występujących zagrożeniach bezpieczeństwa mieszkańców, mienia, a także zagrożeniach spokoju i porządku publicznego, zorganizowaniu systemu łączności, zapewniającego utrzymanie stałej łączności pomiędzy jednostkami obu formacji, koordynowaniu rozmieszczenia jednostek straży i Policji w miejscach występowania zagrożeń bezpieczeństwa, wspólnym prowadzeniu działań porządkowych w celu zapewnienia spokoju i porządku w miejscach zgromadzeń, imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych, a także w innych miejscach publicznych; organizowaniu wspólnych szkoleń oraz ćwiczeń, a także na wymianie informacji w zakresie obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.

Komendanci obu jednostek realizują wzajemną współpracę poprzez okresowe spotkania mające na celu ocenę zagrożeń bezpieczeństwa i ustalenia wspólnych zadań, prowadzenie bieżących konsultacji w zakresie wykonywanych zadań, organizowanie odpraw w przypadku konieczności podjęcia wspólnych zadań, jak również wyznaczenie strażników i policjantów do utrzymywania bieżących kontaktów. Spotkania komendantów powinny odbywać się nie rzadziej niż raz na kwartał. Dodatkowo właściwy komendant Policji realizuje współpracę ze strażą gminną również przez udzielenie wsparcia przy wykonywaniu czynności, w których siły straży gminnej są niewystarczające oraz przez zapewnienie, na wniosek organu wykonawczego gminy lub komendanta straży, kadry niezbędnej do przeprowadzenia szkolenia podstawowego lub szkoleń specjalistycznych dla strażników gminnych.

Warto również podkreślić, że wojewoda jako organ nadzoru otrzymuje do końca lutego każdego roku od komendanta wojewódzkiego Policji informacje o współpracy straży gminnych z właściwymi jednostkami Policji z terenu całego województwa. Stosowne informacje o wzajemnej współpracy straży gminnych i jednostek Policji przekazują natomiast komendantowi wojewódzkiemu właściwi komendanci straży i Policji do końca stycznia każdego roku.

W 2020 r. związku z pandemią COVID-19 zmodyfikowane zostały regulacje dotyczące współpracy straży gminnych i policji w sytuacjach nadzwyczaj-

³⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 sierpnia 2021 r. w sprawie form współpracy straży gminnej (miejskiej) z Policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy (Dz.U. z 2021 r., poz. 1466).

³⁶ M. Pomykała, *Zakres i formy współpracy straży gminnej z policją na przykładzie województwa podkarpackiego* [w:] *Przemiany i perspektywy Straży...*, s. 231.

nych³⁷. Dla realizacji przez straż gminną zadań polegających na ochronie spokoju i porządku w miejscach publicznych oraz na współdziałaniu z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń, w przypadku powszechnego zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, katastrofy, klęski żywiołowej, stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii lub innej sytuacji kryzysowej, na obszarze województwa lub gminy, wojewoda może na czas określony zarządzić użycie straży do wspólnych działań z Policją. Jednocześnie informuje o tym fakcie właściwego terytorialnie wójta, burmistrza (prezydenta miasta). W takiej sytuacji straż gminna podlega dowództwu właściwego komendanta Policji. Uprawnienia wojewody w tym zakresie wynikają z jego uprawnień do wydawania poleceń wszystkim podmiotom administracji publicznej na terenie województwa w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń bezpieczeństwa³⁸.

Dokonany przegląd współpracy straży i Policji nie wskazuje wszystkich jej możliwych form, ponieważ ustawodawca daje również możliwość organom wykonawczym gminy zawierania indywidualnych porozumień z właściwym terytorialnie komendantem Policji, dotyczących współpracy pomiędzy obydwiema formacjami. Można więc przypuszczać, że obok przytoczonych form współpracy w praktyce będą także pojawiać się inne, odpowiadające rozmiarom oraz profilowi zagrożeń lokalnych.

Współpraca straży gminnej i Policji jest nieunikniona, zwłaszcza z uwagi na częściowo pokrywający się zakres kompetencji obydwu służb. Wspólne działania łączą dostępne zaangażowanym podmiotom siły i środki, przez co stają się one sprawniejsze i efektywniejsze. Bliska współpraca obu formacji z pewnością odpowiada także potrzebom społeczności lokalnej, podnosząc poczucie bezpieczeństwa obywateli i przyczyniając się do zapewnienia ładu, spokoju i porządku.

Podsumowanie

Reasumując należy podkreślić, że działalność straży gminnych w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego ma charakter subsydiarny w stosunku do organów administracji rządowej, zwłaszcza wobec Policji. Mimo to straże gminne dobrze wpisują się w realizację zadań związanych z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie gminy, wpływając na zapobieganie

³⁷ Art. 5a i 5b ustawy o strażach gminnych zostały wprowadzone z dniem 29 listopada 2020 r. przez 7 pkt 1 ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 2112).

³⁸ Art. 25 ust. 1. w zw. z art. 22 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Zob. też. M. Polinceusz, M. Pomykała, *Z problematyki działań wojewody w granicach wyznaczonych zasadą legalności stanów nadzwyczajnych* [w:] *Dylematy bezpieczeństwa współczesnego państwa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Kazimierzowi Rajchelowi*, red. M. Polinceusz, M. Pomykała, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2015, s. 382.

naruszeniom prawa w warunkach lokalnych. Ogromnym atutem straży gminnych jest ich stała obecność na ulicach miast, co daje mieszkańcom poczucie bezpieczeństwa oraz wpływa dyscyplinująco na ich zachowania. Z pewnością też straż w dużym stopniu odciąża Policję, przejmując zadania typowo porządkowe, ponadto dobrze realizuje również zadania z zakresu profilaktyki oraz edukacji dla bezpieczeństwa. Przez okres ostatnich trzydziestu lat mocno wrosła już w krajobraz polskich miast, jako formacja ochronna dbająca o zapewnienie bezpieczeństwa i porządku w najbliższej okolicy.

Literatura

- [1] Góral Z., *Zakres podmiotowy ustawy o pracownikach samorządowych* [w:] *System Prawa Pracy*, Tom XI: *Pragmatyki pracownicze*, red. K.W. Baran, Z. Góral, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- [2] Gruza E., Żebrowska D., *Straż gminna (miejska). Komentarz do przepisów*, Wydawnictwo COMER, Warszawa 1996.
- [3] Kotowski W., *Straże gminne. Komentarz, Komentarz do art. 3*, Internetowy System Prawny LEX, wyd. 2021.
- [4] Leszczyński M., Gumieniak A., Gozdór G., *Bezpieczeństwo w wymiarze krajowym. Wybrane obszary*, Difin, Warszawa 2018.
- [5] Lis W., *Straże gminne w systemie organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, *Roczniki Nauk Prawnych*, z 2014 r., z. 1.
- [6] Michalczyk T., Mazur J., *Rola straży miejskiej w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego miasta. Wprowadzenie do problematyki, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” z 2016 r., z. 5.*
- [7] Podemska A., *Rozważania na temat funkcjonowania straży gminnych w Polsce*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2017/5.
- [8] Poglódek A., *Straże lokalne i sektorowe* [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- [9] Polinceusz M., *Wojewoda jako podmiot realizujący kompetencje w celu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w sytuacjach kryzysowych oraz stanach nadzwyczajnych* [w:] *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, red. J. Kisielnicki, A. Letkiewicz, K. Rajchel, E. Ura, Towarzystwo Naukowe Powszechne, Warszawa 2010.
- [10] Polinceusz M., Pomykała M., *Z problematyki działań wojewody w granicach wyznaczonych zasadą legalności stanów nadzwyczajnych* [w:] *Dylematy bezpieczeństwa współczesnego państwa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Kazimierzowi Rajchelowi*, red. M. Polinceusz, M. Pomykała, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2015.
- [11] Pomykała M., *Użycie środków przymusu bezpośredniego przez straże gminne* [w:] *Przemiany i perspektywy Straży Miejskich i Gminnych w ochronie bezpieczeństwa publicznego*. Materiały pokonferencyjne pod red. K. Rajchela, WSIZiA w Warszawie, Warszawa 2008.
- [12] Pomykała M., *Zakres i formy współpracy straży gminnej z policją na przykładzie województwa podkarpackiego* [w:] *Przemiany i perspektywy Straży Miejskich i Gminnych w ochronie porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Przedsiębiorstwo Poligraficzno-Wydawnicze „Graf”, Warszawa 2007.

Prawodawstwo

- [1] Dekret z dnia 9 stycznia 1919 r. o organizacji policji komunalnej (Dz. Praw z 1919 r., nr 5, poz. 98).
- [2] Ustawa z 24 lipca 1919 r. o policji państwowej (Dz. Praw z 1919 r., nr 61, poz. 363).
- [3] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1372).
- [4] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o policji (Dz.U. z 1990 r., nr 30, poz. 179) – tekst pierwotny.
- [5] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o policji (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 360 ze zm.).
- [6] Ustawa z dnia 29 lipca 1997 r. o strażach gminnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1795 ze zm.).
- [7] Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2019 r., poz. 1464).
- [8] Ustawa z dnia 22 maja 2009 r. o zmianie ustawy o strażach gminnych, ustawy o Policji oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2009 r., nr 97, poz. 803).
- [9] Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. z 2019 r., poz. 2418).
- [10] Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 2112).
- [11] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywn w drodze mandatu karnego (Dz.U. z 2003 r., nr 208, poz. 2026 ze zm.).
- [12] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością straży gminnych (miejskich) (Dz.U. z 2009 r., nr 220, poz. 1733 ze zm.).
- [13] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 sierpnia 2021 r. w sprawie form współpracy straży gminnej (miejskiej) z Policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy (Dz.U. z 2021 r., poz. 1466).
- [14] Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 29 maja 2017 roku, znak PN.4131. 152.2017 (Dz. Urz. woj. warmińsko-mazurskiego z 2017 r., poz. 2556).

STRAŻ OCHRONY KOLEI

Katarzyna NOGA¹

Wprowadzenie

Historia powstania Straży Ochrony Kolei sięga roku 1918. Na wniosek Warszawskiej Dyrekcji Kolejowej Ministerstwo Kolei Żelaznych powołało do życia Straż Kolejową. Formacja zorganizowana została na wzór wojskowy. Na jej czele stał wówczas Dowódca Straży. W jej skład wchodziły oddziały oraz podległe im inspektoraty, ilościowo odpowiadające strukturom kolejowym². Straży Kolejowej powierzano coraz więcej obowiązków. Stąd konieczne było przekształcenie cywilnej organizacji w wojskową. Ministerstwo Spraw Wojskowych wydało dekret o przyjęciu Straży Kolejowej na czas wojny pod swoje rozkazy 28 kwietnia 1919 roku mimo wielu sprzeciwów³. Nadano jej wówczas nazwę Wojskowej Straży Kolejowej. Już rok później podjęto decyzję o wcieleniu Wojskowej Straży Kolejowej do struktur Policji Państwowej. Z dniem 1 lutego 1920 roku WSK przestała istnieć. Dopiero w 1935 roku powołano ponownie Straż Ochrony Kolei. Otrzymała ona duże uprawnienia w zakresie nakładania grzywien, prawo legitymowania i zatrzymania oraz doprowadzenia przymusowego do Policji Państwowej, a także możliwość noszenia i używania broni palnej. W czasach powojennych SOK ulegała ciągłym zmianom organizacyjnym.

Obecna nazwa oraz struktura obowiązuje od 2001 roku. W październiku 2001 roku Straż Ochrony Kolei na podstawie ustawy z dnia 8 września 2000 roku o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego PKP⁴ włączono w struktury PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., zachowując jednak samodzielność organizacyjną służby.

Podstawowym aktem prawnym, na podstawie którego Straż Ochrony Kolei opiera swoją działalność, jest ustawa o transporcie kolejowym z dnia 28 marca 2003 roku⁵. Rozdział 10. tej ustawy dotyczy ochrony porządku na obszarze kolejowym. Ustawa ta nakłada na zarządcę i przewoźników kolei obowiązek zapewnienia ładu i porządku na obszarze kolejowym oraz w pociągach. Z uwagi na ten

¹ Katarzyna Noga, studentka kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne II st., Wydział Zarządzania, Politechnika Rzeszowska im. Ignacego Łukasiewicza.

² <http://www.kgsok.pl/o-sok/historia/> (dostęp: 05.02.2021 r.).

³ Tamże.

⁴ Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe” (tekst jedn. Dz.U. 2018 r., poz. 1311 ze zm.).

⁵ Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 710 ze zm.).

obowiązek, zarządca za zgodą ministra właściwego ds. transportu wydaną w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych tworzy Straż Ochrony Kolei, która działa na zasadach opisanych w rozdziale 10. ustawy o transporcie kolejowym. Powołują oni także komendanta Straży Ochrony Kolei. Zgoda ta wydawana jest w drodze decyzji. Funkcjonariuszem Straży Ochrony Kolei może być osoba, która posiada: obywatelstwo polskie, pełną zdolność do czynności prawnych, co najmniej wykształcenie średnie lub średnie branżowe, ma uregulowany stosunek do służby wojskowej, cieszy się nienaganną opinią, posiada zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, nie była karana za przestępstwa umyślne⁶. Funkcjonariusze SOK podlegają kontroli stanu zdrowia fizycznego i psychicznego. Jednostkami uprawnionymi do orzekania o zdolności fizycznej i psychicznej do służby w Straży Ochrony Kolei są jednostki organizacyjne Kolejowego Zakładu Medycyny Pracy i Centrum Naukowe Medycyny Kolejowej.

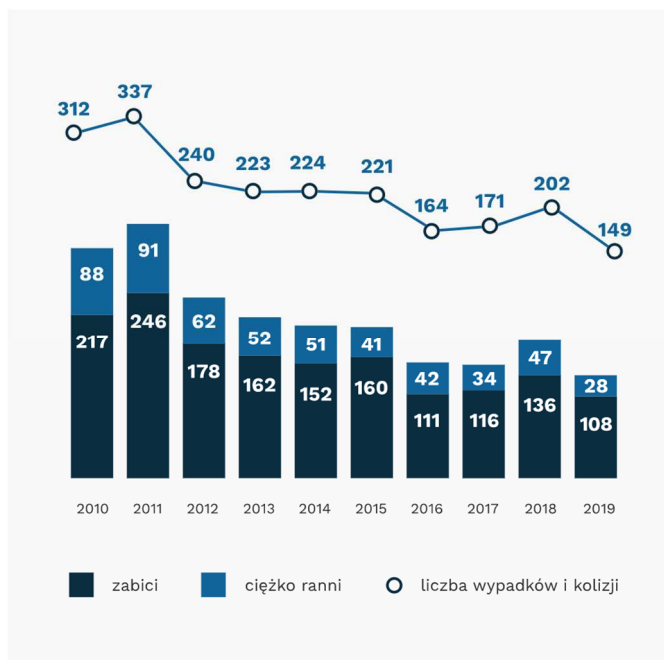
Zadania Straży Ochrony Kolei

Zadania jakie nakłada ustawodawca na SOK przewidują kontrolę przestrzegania przepisów prawa oraz ochronę życia i zdrowia ludzi oraz mienia na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych oraz w pomieszczeniach przeznaczonych do obsługi podróżnych. Sformułowania te są bardzo ogólne, jednak Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania oraz sposobu organizacji Straży Ochrony Kolei⁷ opisuje szczegółowo te zadania. W tym rozporządzeniu jest mowa o tym, iż SOK zobowiązana jest m.in. do ochrony obszaru kolejowego przed dostępem osób nieupoważnionych, prowadzenie działalności profilaktycznej związanej z ochroną życia i zdrowia ludzi oraz mienia na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych, gromadzenie i analiza danych o zjawiskach zagrożenia osób i mienia w celu przeciwdziałania tym zjawiskom. PKP, Urząd Transportu Kolejowego i inne instytucje co roku, w okresie wakacji przedstawiają spoty mające na celu uświadomienie społeczeństwu jak ważna jest ostrożna jazda przez przejazdy kolejowe. Liczba wypadków w tych miejscach jest zatrważającą. Dane te zbierane i analizowane są przez SOK. W tym aspekcie dobrze wykonują powierzone im zadania. Również porządek i bezpieczeństwo podróżnych na dworcach i w pociągach jest zapewniona, ponieważ ciągle widać funkcjonariuszy SOK pilnujących tegoż porządku. PKP Polskie Linie Kolejowe uruchomiło stronę internetową <https://www.bezpieczny-przejazd.pl/>, na której na bieżąco aktualizowane są dane odnośnie wypadków i kolizji z udziałem pojazdów i pieszych na przejściach/przejazdach kolejowo-drogowych. Dane pochodzą z Biura Bezpieczeństwa PKP Polskie Linie Kolejowe S.A i wynika z ich, że od 2011 roku (337) liczba

⁶ Tamże.

⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania oraz sposobu organizacji Straży Ochrony Kolei (Dz.U. nr 164, poz. 1718).

wypadków i kolizji systematycznie spada. Wyjątkiem jest rok 2018, gdzie doszło do 202 wypadków i kolizji (rys. 1). Z danych wynika również, iż od początku 2020 roku doszło do 146 kolizji i wypadków (stan na dzień 14.12.2020 roku).



Rys. 1. Wypadki i kolizje z udziałem pojazdów i pieszych na przejazdach/przejściach kolejowo-drogowych na przestrzeni lat 2010–2019

Źródło: <https://www.bezpieczny-przejazd.pl/o-kampanii/statystyki/> (dostęp: 16.12.2020 r.).

Celem kampanii „Bezpieczny przejazd” jest podniesienie świadomości o zagrożeniach wynikających z niezachowania szczególnej ostrożności na przejazdach i terenach kolejowych⁸. Podniesienie świadomości ma zmniejszyć liczbę zdarzeń zagrażających życiu i zdrowiu ludzi na przejazdach kolejowo-drogowych. Jak wynika z powyższych danych, liczba tych zdarzeń maleje, a więc można uznać, iż kampania przynosi oczekiwane rezultaty.

Współpraca Straży Ochrony Kolei z innymi służbami

Ustawodawca zobowiązał SOK do współdziałania z innymi organami dbającymi o porządek publiczny, tj.: Policja, Straż Graniczna, Inspekcja Transportu Drogowego, Wojska Obrony Terytorialnej, Żandarmeria Wojskowa, organy Krajowej Administracji Skarbowej. Współpraca ta odbywa się głównie na płaszczyz-

⁸ <https://www.bezpieczny-przejazd.pl/o-kampanii/idea-kampanii/> (dostęp: 16.12.2020 r.).

nie wymiany informacji, wspólnym prowadzeniu działań na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych, prowadzeniu wspólnych patroli, zabezpieczeniu miejsca przestępstwa, organizowaniu wspólnych szkoleń, wspólnym prowadzeniu pościgu za sprawcą przestępstwa, doprowadzaniu do organów Policji sprawców przestępstw i wykroczeń. Współpraca z Policją, czy innymi organami przynosią oczekiwane korzyści. Patrząc na liczbę funkcjonariuszy SOK (około 3000), pomoc Policji w wypełnianiu powierzonych im zadań jest nieoceniona.

Uprawnienia Straży Ochrony Kolei

Ustawodawca wyposażył funkcjonariuszy SOK w możliwość stosowania broni palnej oraz środków przymusu bezpośredniego zgodnie z ustawą z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej⁹. Środkami przymusu bezpośredniego, które mogą użyć lub wykorzystać funkcjonariusze SOK są: siła fizyczna, kajdanki na ręce, pałka służbowa, pies służbowy, chemiczne środki obezwładniające w postaci ręcznych miotaczy substancji obezwładniających, przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej. Jak można zauważyć, nie wszystkie środki przymusu bezpośredniego mogą stosować funkcjonariusze SOK. Niektóre z wymienionych w ustawie środki przymusu bezpośredniego są zarezerwowane wyłącznie dla Policji. Funkcjonariusze SOK mogą użyć lub wykorzystać środki przymusu bezpośredniego w przypadkach określonych w art. 11 pkt 1–6, 8–10 i 12–14 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej¹⁰. Środki, którymi mogą posługiwać się funkcjonariusze SOK są wystarczające do zapewnienia bezpieczeństwa podróżnych oraz przeciwdziałania popełnianiu przestępstw. Wszelkie działania wymagające użycia lub wykorzystania broni palnej lub środków przymusu bezpośredniego muszą zostać udokumentowane w określony ustawą sposób. Funkcjonariusze SOK mogą użyć lub wykorzystać broń palną w sytuacjach, o których mowa w art. 45 pkt 1 lit. a–c i e, pkt 2 i pkt 3 lit. a oraz w art. 47 pkt 3, 5 i 6 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.

Funkcjonariuszom SOK, w celu realizacji powierzonych im zadań, zostało również nadane prawo do legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, jak również świadków przestępstwa lub wykroczenia, legitymowania i ujęcia osób, u których występują objawy chorób zakaźnych, ujęcia osób, w celu niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki, zatrzymywania i kontroli pojazdu drogowego poruszającego się na obszarze kolejowym i przyległym pasie gruntu w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia przy użyciu tego pojazdu, nakładania grzywien, w drodze mandatu karnego, przeprowadzania czynności wyjaśniających, występo-

⁹ Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. z 2019 r., poz. 2418 ze zm.).

¹⁰ Tamże.

wania do sądu z wnioskiem o ukaranie, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych.

Funkcjonariusze SOK są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. Mandat ten może zostać nałożony za wykroczenia popełniane na obszarze kolejowym, w pociągach i innych kolejowych pojazdach szynowych na postawie art. 54 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń¹¹. Uprawnienia do nakładania mandatu wydaje odpowiedni rejonowo komendant¹². To uprawnienie SOK daje możliwość egzekwowania zachowań niepożądanych bez konieczności wzywania Policji. Ta możliwość odciąża Policję, powodując, iż SOK stała się niezależnym organem stojącym na straży bezpieczeństwa i porządku w miejscach publicznych, jakimi są dworce, czy pociągi.

Funkcjonowanie Straży Ochrony Kolei wiąże się z kosztami, które pokrywa zarządca. Są to ogromne koszty, które ponosi PKP i inne spółki kolejowe. W 2018 roku przy okazji 100-lecia SOK powrócił temat przekształcenia formacji w służbę mundurową podległa Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Byłaby to istotna zmiana, ponieważ funkcjonariusze SOK zyskaliby uprawnienia podobne do funkcjonariuszy innych formacji państwowych. Zmiana nazwy ze Straży Ochrony Kolei na Straż Kolejową oraz nadzór przez resort spraw wewnętrznych pozwoliłyby na odzyskanie statusu formacji państwowej, którą straciła w wyniku restrukturyzacji PKP. Obecnie wynajmowane „firmy ochroniarskie de facto nie mają kompetencji i uprawnień by zapewnić bezpieczeństwo pasażerów, jedynie je pozorują” jak mówi szef kolejarzkiej Solidarności Henryk Grymel. „Chcemy, żeby pracownicy SOK mieli większe uprawnienia i profesjonalnie chronili dworce i pasażerów; wiadomo, że jeśli miałyby być jakiegokolwiek zamachy, to na dworcach – tam jest najwięcej ludzi”¹³ – wskazuje Grymel argumentując tym samym konieczność przekształcenia służby. Istotnym problemem w obecnym funkcjonowaniu SOK jest fakt, iż funkcjonariusze nie posiadają możliwości dostępu do bazy osób poszukiwanych czy zaginionych. Sytuacja ta powoduje, iż przestępcy mogą czuć się bezkarni podróżując koleją, ponieważ funkcjonariusze SOK i tak ich nie rozpoznają z uwagi na brak wiedzy. Jest to kuriozalna sytuacja z punktu widzenia skuteczności działania SOK. Funkcjonariusze nie mają także możliwości przeszukiwania rzeczy, czy osób, co również jest sytuacją niedopuszczalną. Służba, której zadaniem jest dbanie o bezpieczeństwo osób podróżnych i pasażerów, nie może skutecznie wykonywać swoich obowiązków nie mając uprawnień do kontroli osobistej i przeszukiwania bagażu. Mimo iż projektów rozszerzenia uprawnień SOK było kilka, żaden do dnia dzisiejszego nie wszedł w życie.

¹¹ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. nr 12, poz. 114, ze zm.).

¹² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 marca 2003 r. w sprawie określenia wykroczeń, za które funkcjonariusze Straży Ochrony Kolei są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, oraz zasad i sposobu wydawania upoważnień (Dz.U. z 2003 r., nr 62, poz. 564).

¹³ <https://www.infosecurity24.pl/z-nowa-bronia-i-samochodami-ale-bez-wyczekiwaniej-ustawy-sok-podsumowuje-rok> (dostęp: 16.12.2020 r.).

Podsumowanie

Straż Ochrony Kolei jest formacją, która posiada długą historię w dziejach Polski. Co jakiś czas modernizowana, bądź też rozwiązywana, by po kilku latach powrócić w innym wydaniu. Historia ta ma ogromny wpływ na obecny jej kształt. Ostateczna forma organizacji została ustanowiona w 2001 roku, kiedy to PKP włączono w struktury PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Straż Ochrony Kolei odpowiedzialna jest za bezpieczeństwo na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych. To główne, ale nie jedyne jej zadanie. Posiada ona szereg zadań, których realizacja wpływa na jakość świadczonych usług przez PKP. Ustawodawca przewidział szereg uprawnień dla funkcjonariuszy SOK w celu jak najlepszej realizacji powierzonych zadań. Niemniej jednak spektrum możliwości nakładania grzywien przez funkcjonariuszy SOK jest zbyt wąskie. By w sposób należyty realizować zadania, w tym przeciwdziałać czynom zabronionym SOK powinna zostać wyposażona w możliwość szerszej interwencji. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na brak jednolitego aktu prawnego, który dotyczyłby problematyki funkcjonowania SOK. Brak ustawy, która zawierałaby wszystkie aspekty związane z funkcjonowaniem Straży Ochrony Kolei stanowi spore problemy natury prawnej. Jest to ogromny problem, krytykowany przez znawców tematu. Niestety, wszelkie próby powołania do życia aktu prawnego skupiającego w sobie całą materię związaną z SOK, kończyły się niepowodzeniem.

Straż Ochrony Kolei jest formacją, która zbiera i analizuje dane dotyczące wypadków, kolizji, katastrof. Dane te, przekształcone w programy i akcje poszerzające wiedzę mieszkańców, przynoszą ogrom korzyści. Zmniejsza się liczba wypadków z udziałem pojazdów szynowych. Ta praca strażników sprawia, iż coraz więcej osób staje się świadomych zagrożenia.

Prawodawstwo

- [1] Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 710 ze zm.).
- [2] Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2019 r., poz. 821 ze zm.).
- [3] Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1834 ze zm.).
- [4] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania oraz sposobu organizacji Straży Ochrony Kolei (Dz.U. nr 164, poz. 1718).
- [5] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 29 września 2004 r. w sprawie współdziałania Straży Ochrony Kolei z Policją, Strażą Graniczną i Inspekcją Transportu Drogowego (Dz.U. nr 223, poz. 2262).
- [6] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 6 października 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinni odpowiadać funkcjonariusze Straży Ochrony Kolei, zasad oceny zdolności fizycznej i psychicznej do służby oraz trybu i jednostek uprawnionych do orzekania o tej zdolności (Dz.U. z 2004 r., nr 232, poz. 2332).

- [7] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 12 grudnia 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinni odpowiadać funkcjonariusze straży ochrony kolei, zasad oceny zdolności fizycznej i psychicznej do służby oraz trybu i jednostek uprawnionych do orzekania o tej zdolności (Dz.U. z 2015 r., poz. 26).
- [8] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 19 kwietnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinni odpowiadać funkcjonariusze straży ochrony kolei, zasad oceny zdolności fizycznej i psychicznej do służby oraz trybu i jednostek uprawnionych do orzekania o tej zdolności (Dz.U. z 2016 r., poz. 606).
- [9] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 marca 2003 r. w sprawie określenia wykroczeń, za które funkcjonariusze Straży Ochrony Kolei są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, oraz zasad i sposobu wydawania upoważnień (Dz.U. z 2003 r., nr 62, poz. 564).
- [10] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 15 kwietnia 2004 r. w sprawie form współdziałania Straży Ochrony Kolei z Żandarmerią Wojskową (Dz.U. nr 122, poz. 1270).
- [11] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 12 kwietnia 2017 r. w sprawie form współdziałania straży ochrony kolei z organami Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2017 r., poz. 838).
- [12] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2002 r. w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. (Dz.U. z 2017 r., poz. 613).

Netografia

- [1] <https://www.infosecurity24.pl/z-nowa-bronia-i-samochodami-ale-bez-wyczekiwanej-ustawy-sok-podsumowuje-rok>
- [2] <https://www.bezpieczny-przejazd.pl/o-kampanii/idea-kampanii/>

PAŃSTWOWA STRAŻ RYBACKA

Klaudia TLUSTY¹

W Polsce znajduje się 680 333 ha wód śródlądowych, które wymagają ciągłej kontroli pod kątem przestrzegania ustawy o rybactwie śródlądowym oraz przepisów wydanych na jej podstawie. Obecnie na terenie całego kraju zatrudnionych jest tylko 357 strażników we wszystkich patrolach terenowych PSR. Średnio na jednego strażnika Państwowej Straży Rybackiej w Polsce przypada 1905 ha wód do kontrolowania². Najważniejszymi aktami prawnymi, dzięki którym powstała Państwowa Straż Rybacka są ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie oraz ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Dokumenty te określają jednocześnie zasady prowadzenia gospodarki rybackiej oraz kwestie ochrony przyrody, a także wprowadzają podział odpowiedzialności organów państwowych i samorządowych w powyższych kwestiach. Zatem otoczenie prawne straży rybackiej jest dość złożone, nakładają się w nim kompetencje różnych organów administracji rządowej i samorządowej oraz interesy grup społecznych i prywatnych. Jednym z najistotniejszych obowiązków straży rybackiej jest ochrona zwierzyny, chowu, hodowli i połowu ryb oraz zwalczanie przestępstw i wykroczeń z tym związanych. Ponadto z uwagi na prawo do używania środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej, PSR ma możliwość głębokiej ingerencji w prawa i wolności obywatelskiej. Zakres działania tej organizacji jest relatywnie szeroki i społecznie użyteczny, w zasadzie nie posiadamy dostatecznej wiedzy na temat realizacji przypisanych jej obowiązków, funkcjonowania oraz wyników działania. Dlatego możemy stwierdzić, iż kształt organizacyjny i prawny tej służby, w tym relatywnie niskie zatrudnienie oraz słabe wyposażenie w sprzęt³.

Państwowa Straż Rybacka jest jednostką wojewódzkiej administracji zespolonej, podlega wojewodzie. Działa we wszystkich 16 województwach. Szczegółowa organizacja i sposób działania straży różni się w poszczególnych województwach, ponieważ określający je regulamin nadaje w drodze zarządzenia właściwy wojewoda. Na organizację wewnętrzną Państwowej Straży Rybackiej w województwie składają się: Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Rybackiej,

¹ Klaudia Tłusty, studentka kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne II st., Wydział Zarządzania, Politechnika Rzeszowska im. Ignacego Łukasiewicza.

² R. Kucyk, *Ocena stanu zagrożeń kłusownictwem rybackim na wodach śródlądowych Polski*, Warszawa b.r.w., s. 38.

³ A. Urban, *Funkcjonowanie Państwowej Straży Łowieckiej i Państwowej Straży Rybackiej*, Wrocław 2017, s. 633; Zob. również M. Jurgilewicz, *Rola podmiotów uprawnionych do użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Siedlce 2017, s. 272 i n.

obejmująca swoim zasięgiem obszar całego województwa, którą kieruje komendant wojewódzki Państwowej Straży Rybackiej podległy bezpośrednio wojewodzie i jego zastępca, oraz posterunki jako wewnętrzne jednostki organizacyjne, tworzone na podstawie zarządzeń wewnętrznych komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Rybackiej, które działają w wyznaczonych powiatach⁴.

Z Państwową Strażą Rybacką może współdziałać utworzona przez radę powiatu na wniosek starosty Społeczna Straż Rybacka. Strażnikowi Państwowej Straży Rybackiej przysługuje bezpłatne umundurowanie, które zobowiązany jest nosić przy wykonywaniu czynności służbowych wraz z oznakami służbowymi, odzieżą specjalną i wyposażeniem osobistym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach komendant wojewódzki PSR ma prawo zezwolić strażnikowi na używanie ubioru cywilnego. Prawa i obowiązki pracownicze, zasady wynagradzania, wzory oznak, legitymacji służbowej, odznaki służbowej i umundurowania strażnika reguluje rozporządzenie ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej z 1997 r. Strażnikom przysługuje szereg uprawnień. Mają oni prawo do m.in.: kontroli dokumentów uprawniających do połowu ryb u osób dokonujących połowu oraz dokumentów stwierdzających pochodzenie ryb u osób przetwarzających lub wprowadzających ryby do obrotu, kontroli ilości masy i gatunków odłowionych ryb przetwarzanych lub wprowadzanych do obrotu oraz przedmiotów służących do ich połowu. Strażnicy mogą także: zabezpieczać porzucone ryby i przedmioty służące do ich połowu w wypadku niemożności ustalenia ich posiadacza, legitymować osoby podejrzane, odbierać za pokwitowaniem ryby i przedmioty służące do ich połowu, kontrolować środki transportowe w celu sprawdzenia zawartości ich ładunku w miejscach związanych z połowem ryb, przeszukiwać osoby i pomieszczenia na zasadach określonych w kodeksie postępowania karnego w celu znalezienia przedmiotów mogących stanowić dowód w sprawie, doprowadzić do najbliższego komisariatu lub posterunku Policji osób, w stosunku do których zachodzi uzasadniona potrzeba podjęcia dalszych czynności wyjaśniających, nakładać mandaty karne⁵.

W trakcie wykonywania obowiązków przysługują im uprawnienia Państwowej Straży Łowieckiej, strażników leśnych i Straży Parku. Strażnik PSR ma prawo stosowania środków przymusu bezpośredniego, a mianowicie: siły fizycznej, psa służbowego, kajdanek zakładanych na ręce, ręcznych miotaczy substancji obezwładniających, pałki służbowej i przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej. Jeżeli zastosowanie środków przymusu bezpośredniego okazało się by niewystarczające lub ich użycie ze względu na okoliczności danego zdarzenia nie jest możliwe, strażnik PSR ma prawo użycia broni

⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej dnia 9 maja 1997 r. w sprawie praw i obowiązków pracowniczych, zasad wynagradzania, wzorów oznak, legitymacji służbowej, odznaki służbowej i umundurowania strażników Państwowej Straży Rybackiej oraz wzoru oznaki i legitymacji strażnika Społecznej Straży Rybackiej (Dz.U. z 1997 r., nr 55, poz. 354).

⁵ Art. 21–23 ustawy o rybnictwie śródlądowym z dnia 18 kwietnia 1985 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 2168).

palnej w wypadkach określonych w ustawie, typowych dla służb mundurowych wyposażonych w broń palną. Zasady posiadania, przechowywania i ewidencjonowania przez PSR broni palnej, sygnałowej, amunicji oraz środków przymusu bezpośredniego określa rozporządzenie ministra rolnictwa i rozwoju wsi z 2014 r. Strażnikowi Społecznej Straży Rybackiej przysługuje część uprawnień zawodowych strażników. W związku z tym strażnik podczas i w związku z wykonywaniem czynności: korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym, jest zobowiązany nosić odznakę oraz na żądanie okazywać legitymację wystawioną przez starostę⁶. Patrole PSR działają w zakresie zwalczania m.in.: nielegalnych wysypisk śmieci, wycinki drzew, niszczenia wałów przeciwpowodziowych oraz zanieczyszczenia wód powierzchniowych. Dodatkowo strażnicy przy współpracy z innymi służbami, uczestniczą w likwidacji skutków klęsk żywiołowych, takich jak pożary i powódzie.

Tabela 1. Udział (%) na pytanie o motywy, które zdaniem ankietowanych strażników PSR skłaniają kłusowników do podjęcia tego procederu

Kolejność	Przyczyny podjęcia procederu kłusownictwa	Rozkład odpowiedzi (%)
1	Chęć zysku	82
2	Bezrobocie	78
3	Ubóstwo	63
4	Tradycja w rodzinie/lub miejscu zamieszkania	62
5	Chęć zdobycia ryby na własne potrzeby	48
6	Nieznajomość przepisów prawa	0

Źródło: M. Mickiewicz, A. Wołos, *Działanie podmiotów rybackich i wędkarskich w 2017 roku*, Olsztyn 2018, s. 88.

Według badań przeprowadzonych przez Macieja Mickiewicza w 2018 r. wyróżnić można kilka motywów które, skłaniają najczęściej do uprawiania kłusownictwa a mianowicie chęć zysku (82% odpowiedzi) i bezrobocie (78%). W dalszej kolejności były to ubóstwo (63%) i tradycja w rodzinie lub miejscu zamieszkania (62%) oraz chęć zdobycia świeżej ryby na własne potrzeby (48%).

Wśród rodzajów kłusownictwa, które ankietowani strażnicy uważali za najgroźniejsze dla ryb zdecydowanie dominowało kłusownictwo zorganizowane (42% odpowiedzi).

W dalszej kolejności respondenci wymieniali kłusownictwo wędkarskie (28%) oraz kłusownictwo wynikające z ubóstwa i bezrobocia (23%). Za najmniej groźne dla ryb respondenci uznali wykroczenia popełniane przez rybaków profesjonalnych (15%) i kłusownictwo wynikające z chęci złowienia ryb na własne potrzeby i przeżycia przy tym emocji (13%)

⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków posiadania, przechowywania i ewidencjonowania przez Państwową Straż Rybacką broni palnej, sygnałowej, amunicji oraz środków przymusu bezpośredniego (Dz.U. z 2014 r., poz. 756).

Tabela 2. Udział (%) odpowiedzi na pytanie, które rodzaje kłusownictwa zdaniem ankietowanych strażników PSR są najgroźniejsze dla ryb

Kolejność	Rodzaje kłusownictwa	Rozkład odpowiedzi (%)
1	Kłusownictwo wędkarskie	42
2	Kłusownictwo wynikające z ubóstwa i bezrobocia	28
3	Kłusownictwo wynikające z chęci złowienia ryb na własne potrzeby i przeżycia przy tym emocji	23
4	Kłusownictwo zorganizowane	15
5	Wykroczenia popełniane przez rybaków profesjonalnych	13

Źródło: M. Mickiewicz, A. Wołos, *Działalność podmiotów...*, s. 91.

Podsumowując, przedstawione w tabelach dane dowodzą, że działania podejmowane przez Państwową Straż Rybacką na rzecz zwalczania kłusownictwa pomimo nieprawidłowości, które mogłyby źle wpłynąć na funkcjonowanie jednostki odnoszą zamierzony skutek, co rok obserwujemy spadek przestępstw i wykroczeń określonych w ustawie o rybactwie śródlądowym. Zadania wykonywane przez Państwową Straż Rybacką należy zatem uznać za społecznie użyteczne i bardzo istotne z punktu widzenia ochrony istotnych dóbr publicznych.

Literatura

- [1] Jurgilewicz M., *Rola podmiotów uprawnionych do użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Siedlce 2017.
- [2] Kucyk R., *Ocena stanu zagrożeń kłusownictwem rybackim na wodach śródlądowych Polski*, Warszawa b.r.w.
- [3] Mickiewicz M., Wołos A., *Działalność podmiotów rybackich i wędkarskich w 2017 roku*, Olsztyn 2018.
- [4] Urban A., *Funkcjonowanie Państwowej Straży Łowieckiej i Państwowej Straży Rybackiej*, Wrocław 2017.

Prawodawstwo

- [1] Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U. z 2019 r., poz. 2168).
- [2] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków posiadania, przechowywania i ewidencjonowania przez Państwową Straż Rybacką broni palnej, sygnałowej, amunicji oraz środków przymusu bezpośredniego (Dz.U. z 2014 r., poz. 756).
- [3] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej dnia 9 maja 1997 r. w sprawie praw i obowiązków pracowniczych, zasad wynagradzania, wzorów oznak, legitymacji służbowej, odznaki służbowej i umundurowania strażników Państwowej Straży Rybackiej oraz wzoru oznaki i legitymacji strażnika Społecznej Straży Rybackiej (Dz.U. z 1997 r., nr 55, poz. 354).

PAŃSTWOWA STRAŻ ŁOWIECKA

Anna PYTLAK¹

Bezpieczeństwo wewnętrzne składa się z organów władzy i administracji publicznej, a także sposobów walki z zagrożeniami porządku konstytucyjnego. Koordynacją i kierowaniem bezpieczeństwem zajmuje się m.in. Rada Ministrów czy centralne organy administracji rządowej, z kolei likwidacja zagrożeń należy do kompetencji instytucji podległych tym organom, działających w ramach różnych podsystemów bezpieczeństwa, w tym publicznego, do którego zaliczamy m.in. Państwową Straż Łowiecką².

Z ochroną bezpieczeństwa na terenach leśnych najczęściej kojarzona jest Straż Leśna, natomiast o Straży Łowieckiej mówi się niewiele lub w ogóle. Jest organem o małej popularności, bardziej znanym z artykułów kwestionujących potrzebę jej funkcjonowania lub to, czy strażnicy łowieccy powinni posiadać broń palną, a nie z zasług czy efektów swojego działania. Również często można natknąć się na postulaty, że zadania owej Straży należałoby przekazać innej formacji, np. Straży Leśnej, która lepiej sprawdziłaby się w tej roli.

Niemniej jednak, przyglądając się podstawom prawnym funkcjonowania Państwowej Straży Łowieckiej, można zauważyć, że utworzono ją na podstawie ustawy z 13 października 1995r. – Prawo Łowieckie. Działa jako umundurowana, uzbrojona jednostka wyposażona w terenowe, oznakowane środki transportu³. Funkcjonuje w systemie podmiotów administracyjnych oraz spełnia zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Kluczową rolą Straży Łowieckiej jest ochrona zwierzyny, chowu, hodowli, a także walka z przestępstwami i wykroczeniami z obszaru szkodnictwa łowieckiego i przyrodniczego⁴. Dlatego też jej zadania zaliczyć można do społecznie użytecznych i istotnych pod kątem ochrony ważnych dóbr publicznych. Służbie tej przysługuje prawo użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej, z uwagi na ten fakt ma ona możliwość znaczącego wkraczania w prawa i wolności człowieka. Tak jak każda inna służba powinna kierować się w szczególności zasadą praworządności, a jej działania należy poddawać kontroli zarówno zewnętrznej, jak i wewnętrznej.

¹ Anna Pytlak, studentka kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne II st., Wydział Zarządzania, Politechnika Rzeszowska im. Ignacego Łukasiewicza.

² I. Kobus, *Straż Leśna w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2014 nr 2, s.51.

³ Art. 36 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo Łowieckie (Dz.U. z 1995 r., nr 147, poz. 713).

⁴ NIK; informacje o wynikach kontroli; *Realizacja zadań Państwowej Straży Łowieckiej i Państwowej Straży Rybackiej w województwie dolnośląskim*; Delegatura we Wrocławiu, 17.10.2016.

Centralnym organem administracji rządowej z zakresu łowiectwa jest minister właściwy do spraw środowiska, natomiast samorząd województwa sprawuje administrację w zakresie łowiectwa, jako zadanie z zakresu administracji rządowej. Działania Państwowej Straży Łowieckiej na obszarze województwa koordynuje komendant wojewódzki Państwowej Straży Łowieckiej powoływany przez wojewodę⁵. Na straż łowiecką składają się Państwowa Straż Łowiecka i strażnicy łowieccy, którzy są pracownikami urzędów wojewódzkich. Artykuł 36 ustawy Prawo Łowieckie zawarł obowiązek powołania lub zatrudnienia co najmniej jednego strażnika przez dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich. Strażnicy ci działając współpracują z Państwową Strażą Łowiecką.

Do zadań Państwowej Straży Łowieckiej należy kontrola przestrzegania przepisów zawartych w ustawie z 1995 r., szczególnie:

- ochrona zwierzyny;
- zwalczanie kłusownictwa i wszelkiego szkodnictwa łowieckiego;
- eliminowanie przestępstw i wykroczeń w zakresie łowiectwa;
- nadzorowanie legalności skupu i obrotu zwierzyną;
- kontrola przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie obrotu zwierzyną żywą oraz obrotu tuszami zwierzyny i ich częściami dotyczącej prowadzenia ewidencji skupu w każdym punkcie skupu.

Obowiązki Państwowej Straży Łowieckiej to obowiązki o charakterze kontrolnym w stosunku do innych podmiotów oraz osób, które działają w ramach środowiska przyrodniczego, którego prawo łowieckie dotyczy. Obowiązek kontrolny tej formacji nie może wykraczać poza zakres p.ł. Ustawodawca nakładając na Państwową Straż Łowiecką obowiązki kontrolne, przykładowy ich katalog określa w art. 37 ust. 1 p.ł. Ten zakres jest rozszerzany, ale tylko w granicach p.ł., gdyż wyraźnie przewiduje się, że mamy do czynienia z kontrolą „realizacji przepisów ustawy”⁶. „Oprócz obowiązków i zadań Państwowa Straż Łowiecka posiada również prawo do:

- legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia w celu ustalenia ich tożsamości;
- odbierania za pokwitowaniem przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub wykroczenia oraz narzędzi i środków służących do ich popełnienia oraz ich zabezpieczenia;
- dokonywania kontroli podmiotów prowadzących skup, przerób i sprzedaż tusz zwierzyny lub ich części w zakresie sprawdzenia źródeł jej pochodzenia;
- dokonywania kontroli podmiotów prowadzących obrót zwierzyną żywą oraz podmiotów prowadzących chów i hodowlę zwierząt łownych w zakresie sprawdzenia źródeł ich pochodzenia;

⁵ K. Grosicka, L. Grosicki, P. Grosicki, *Organizacja i kierowanie instytucjami bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Aspra, Warszawa 2013, s. 257.

⁶ M. Karpiuk, *Status prawny Straży Łowieckiej*, Wyższa Szkoła Menadżerska w Warszawie, Warszawa 2016, s. 18.

- dokonywania kontroli podmiotów prowadzących sprzedaż usług obejmujących polowania wykonywane przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁷.

Strażnik PSŁ, który wykonuje obowiązki na terenie obwodu łowieckiego posiada także uprawnienia, które wykraczają poza dziedzinę łowiectwa, a odnoszą się do dziedzin pokrewnych, jednak w ściśle określonych zakresach:

1. Państwowej Straży Rybackiej – w zakresie kontroli legalności dokonywania połowu,
2. Straży Ochrony Przyrody – w zakresie przestrzegania przepisów, dotyczących ochrony przyrody,
3. strażników leśnych – w zakresie zwalczania szkodnictwa leśnego.

Państwowa Straż Łowiecka swoje działania prowadzi współpracując z Policją i Polskim Związkiem Łowieckim. Zasady współdziałania reguluje Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 23 czerwca 1997 roku w sprawie współdziałania Państwowej Straży Łowieckiej z Policją i Polskim Związkiem Łowieckim. Zgodnie z rozporządzeniem konieczna jest współpraca w zakresie zapobiegania i zwalczania kłusownictwa oraz wykroczeń i przestępstw, zwalczania obrotu zwierzyną, która została pozyskana w sposób nielegalny, ochrony mienia zarządców i dzierżawców obwodów łowieckich. Dokument reguluje także sposoby współdziałania, są to:

- organizowanie wspólnych akcji i patroli na obszarach obwodów łowieckich,
- podejmowanie wspólnych działań, które mają na celu zwalczanie kłusownictwa,
- udzielanie pomocy Policji w akcjach na terenie obwodów łowieckich,
- szeroko pojęta wymiana informacji,
- prowadzenie wspólnych szkoleń,
- wspólne ustalanie kierunków i priorytetów działań.

Państwowa Straż Łowiecka współpracuje także z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych.

Jak możemy wywnioskować z tabeli 1, Państwowa Straż Łowiecka jest niewielką formacją, liczy zaledwie 58 etatów. Teren, który musi objąć swoim działaniem jest zbyt rozległy dla tej liczby funkcjonariuszy. Kontrole prowadzone przez PSŁ nie mogą być skuteczne na tak dużych obszarach (ponad 20 tys. ha), a budżet, którym dysponuje PSŁ często nie pozwala na wypełnianie w pełni ustawowych obowiązków.

⁷ Art. 39 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo Łowieckie.

Tabela 1. Powierzchnia obwodów łowieckich, etaty i budżet PSŁ

Lp.	Województwo/PSŁ	Powierzchnia obwodów łowieckich (tys. ha)	Liczba etatów strażników	Budżet na 1 tys. ha powierzchni obwodów łowieckich (w tys. zł)	Powierzchnia obwodów łowieckich obsługiwana przez 1 etat strażnika (tys. ha)
1	dolnośląskie	1613	3,5	0,20	460,9
2	kujawsko-pomorskie	1660	5	0,20	332,7
3	lubelskie	2261	4	0,10	691,2
4	lubuskie*	-	-	-	-
5	łódzkie**	1811	4	-	452,7
6	małopolskie*	-	-	-	-
7	mazowieckie*	-	-	-	-
8	opolskie*	-	-	-	-
9	podkarpackie	1742	3	0,14	508,0
10	podlaskie	1894	3	0,08	631,2
11	pomorskie	1801	6	0,2	300,2
12	śląskie**	1233	4	-	334,0
13	świętokrzyskie	1163	5	0,2	232,7
14	warmińsko-mazurskie*	-	-	-	-
15	wielkopolskie	2947	10	0,2	283,7
16	zachodniopomorskie	1886	11	0,4	159,6
Razem		20 011	58,5	-	-

* województwa w których nie utworzono PSŁ

** województwa w których nie wydzielono budżetu dla PSŁ

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z PSŁ z poszczególnych województw przez NIK, dane z 2017 r.

Analizując efekty działań Państwowej Straży Łowieckiej można stwierdzić, że są one relatywnie słabe. Na przestrzeni 3 lat wykryto 659 przestępstw i 1021 wykroczeń. Biorąc pod uwagę skalę kłusownictwa jest to niski wynik. Wartość nałożonych mandatów wyniosła 24 930 zł.

W 2017 roku NIK przeprowadziła kontrolę, co prawda na terenie jednostek w województwie śląskim, ale wnioski z niej wyciągnięte można przenieść na resztę obwodów łowieckich. Wykryto między innymi brak regulacji wewnętrznych dot. funkcjonowania magazynów broni, wymaganych norm uzbrojenia, brak procedur dotyczących wykonywania uprawnień przez strażników a także brak ram wzajemnej współpracy między Państwową Strażą Łowiecką i Policją i regulacji dot. wysokości grzywien. To wszystko miało wpływ na efekty działań, a działalność skupiała się na doraźnych interwencjach.

Tabela 2. Efekty realizacji zadań przez PSŁ

Lp.	Województwo/PSŁ	Liczba skonfi- skowanego sprzętu	Liczba ujawnionych przestępstw	Liczba ujawnio- nych wy- kroczeń	Liczba na- łożonych mandatów	Wartość nałożonych mandatów (w zł)
1	dolnośląskie	68	38	169	30	3650
2	kujawsko-pomorskie	230	41	306	111	6450
3	lubelskie	465	92	6	1	200
4	lubuskie*	-	-	-	-	-
5	łódzkie	17	48	26	22	2050
6	małopolskie*	-	-	-	-	-
7	mazowieckie*	-	-	-	-	-
8	opolskie*	-	-	-	-	-
9	podkarpackie	50	23	121	27	2660
10	podlaskie	14	4	0	0	0
11	pomorskie	22	32	210	104	6670
12	śląskie	77	21	16	0	0
13	świętokrzyskie	579	105	20	0	0
14	warmińsko-mazurskie*	-	-	-	-	-
15	wielkopolskie	154	238	147	20	2650
16	zachodniopomorskie	29	17	0	2	600
Razem		1705	659	1021	317	24930

* województwa w których nie utworzono PSŁ.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z PSŁ z poszczególnych województw przez NIK, dane z 2017 r. (w latach 2013–2016).

Można stwierdzić, że przypisane Państwowej Straży Łowieckiej zadania są istotne dla prawidłowego funkcjonowania państwa i bezpieczeństwa. Zaznaczyć jednak należy, że nie do końca są one dobrze wykonywane, a w działaniu funkcjonariuszy dopatrzeć się można wielu uchybień. Przez społeczeństwo Straż Łowiecka nie zawsze jest oceniana pozytywnie. Rozwiązaniem problemu byłoby zwiększenie kontroli zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych w poszczególnych jednostkach formacji i wzmocnienie ingerencji wojewody. Należałoby się także zastanowić nad przekazaniem funkcji PSŁ innemu podmiotowi, np. Straży Leśnej. Środki przeznaczane na Straż Łowiecką, można przeznaczyć na doposażenie Straży Leśnej, zwiększenie jej liczby etatów oraz szkolenia, które zwiększą kompetencje funkcjonariuszy.

Literatura

- [1] Grosicka K., Grosicki L., Grosicki P., *Organizacja i kierowanie instytucjami bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Aspra, Warszawa 2013.

-
- [2] Karpiuk M., *Status prawny Straży Łowieckiej*, Wyższa Szkoła Menadżerska w Warszawie, Warszawa 2016.
 - [3] Kobus I., *Straż Leśna w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2014, nr 2.
 - [4] NIK; informacje o wynikach kontroli; *Realizacja zadań Państwowej Straży Łowieckiej i Państwowej Straży Rybackiej w województwie dolnośląskim*. Delegatura we Wrocławiu, 17.10.2016.

Prawodawstwo

- [1] Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo Łowieckie (Dz.U. z 1995 r., nr 147, poz. 713 ze zm.).

V. INSPEKCIJE

INSPEKCJA TRANSPORTU DROGOWEGO

Jan PINDAK¹

Cel oraz rola utworzenia Inspekcji Transportu Drogowego

Inspekcja Transportu Drogowego (ITD) to umundurowana, uzbrojona i wyspecjalizowana formacja kontrolna. Celem jej utworzenia była obligatoryjność spełnienia jednego z warunków akcesyjnych Unii Europejskiej, czyli potrzeba gwarancji sprawiedliwej konkurencji w sektorze transportu drogowego a także konieczność zapewnienia rozwoju bezpieczeństwa ruchu drogowego i ochrony środowiska. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym powołała do życia Inspekcję Transportu Drogowego, tym samym spełniając warunek jakim było powstanie tej formacji, co dawało poświadczenie wiarygodności Polski – państwa, które starało się o przynależność do Unii Europejskiej².

Misją Inspekcji Transportu Drogowego jest wzrost poziomu bezpieczeństwa w transporcie drogowym, ochrona środowiska naturalnego, ochrona rynku transportowego przed nieuczciwą konkurencją, ograniczenie degradacji dróg, zwiększenie przestrzegania prawa przed kierowców i przedsiębiorców oraz przeciwdziałanie nieprawidłowościom w organach wydających licencje i zezwolenia, które upoważniają do transportu drogowego³.

Historia powstania Inspekcji Transportu Drogowego oraz Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego

W tworzeniu Inspekcji Transportu Drogowego, w ramach projektu PHARE PL 9908.01 – „Przygotowanie podstaw prawnych i utworzenie Inspekcji Transportu Drogowego”, brali udział specjaliści m.in. z Francji oraz Niemiec, którzy dzięki swemu doświadczeniu, udzielali porad oraz wskazówek odnośnie sprecyzowania zadań i zorganizowania Inspekcji, adaptacji środków informatycznych oraz szkolenia kandydatów. Bliźniacze formacje funkcjonują na obszarze Unii

¹ Jan Pindak, student kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne II st., Wydział Zarządzania, Politechnika Rzeszowska im. Ignacego Łukasiewicza.

² Z. Łukasik, J. Bril, D. Bril, *Zagrożenia związane z transportem drogowym*, „Autobusy: technika, eksploatacja, systemy transportowe” 2013, R. 14, nr 3, s. 47.

³ A. Łuczyci, *Inspekcja Transportu Drogowego a bezpieczeństwo ruchu drogowego* [w:] *Konferencja GAMBIT Mazowiecki – działania wdrożeniowe w regionie radomskim*, Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Radomiu, Instytut Naukowo-Wydawniczy „SPATIUM”, Radom 2011, s. 58–64.

Europejskiej, a są to m. in. takie państwa jak: Belgia, Francja, Wielka Brytania i Niemcy⁴.

W lutym 2002 roku rozpoczęto rekrutację do 16 nowo utworzonych Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego. Specjalistyczny kurs na stanowisko młodszego inspektora transportu drogowego trwał 6 miesięcy. Pracę Inspekcja Transportu Drogowego rozpoczęła 1 października 2002 r., gdy inauguracyjnie 80 pierwszych inspektorów ruszyło do pracy na polskie drogi. Najpierw w skład zadań tej formacji wchodziła kontrola stanu technicznego autobusów i pojazdów ciężarowych, które poruszały się po polskich drogach oraz dokumentów przewozowych i innych dokumentów związanych z funkcjonowaniem transportu drogowego. Wraz z upływem lat zakres kompetencji oraz zadań Inspekcji ulegał sukcesywnie zwiększaniu. Wynikało to w głównej mierze z potrzeby zapewnienia wykonalności nowych przepisów Unii Europejskiej z zakresu transportu drogowego oraz wypełnienia postanowień różnorodnych umów, których stroną była Polska⁵.

Organizacja Inspekcji Transportu Drogowego

Artykuł 52 punkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym stanowi, że Inspekcją Transportu Drogowego, jako centralny organ administracji rządowej, kieruje Główny Inspektor Transportu Drogowego, przy pomocy podległego mu Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego oraz podległych mu delegatur terenowych. Podległy jest on ministrowi właściwemu do spraw transportu⁶.

Delegatury terenowe to komórki organizacyjne Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (GITD). Każda z 10 delegatur terenowych odpowiedzialna jest za realizację określonych zadań na właściwym dla siebie terytorium. W skład tych zadań zalicza się ujawnianie naruszeń przepisów z zakresu ruchu drogowego dotyczącego przekraczania dopuszczalnej prędkości oraz braku stosowania się do sygnalizacji świetlnej, które ujawnione zostały przy pomocy urządzeń rejestrujących, prowadzenie czynności związanych z tymi naruszeniami, a także współpraca z innymi podmiotami w zakresie obsługi oraz funkcjonowania systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym oraz Elektronicznego Poboru Opłat. Do grona tych zadań, zalicza się również zakres działań wykonywanych na polecenie Głównego Inspektora Transportu Drogowego⁷.

Na poziomie wojewódzkim zadania Inspekcji Transportu Drogowego realizuje wojewoda za pośrednictwem Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego, który jest kierownikiem Wojewódzkiej Inspekcji Transportu Drogowego, wchodzącej w skład wojewódzkiej administracji zespolonej. Działalnością Woje-

⁴ <https://gitd.gov.pl/o-nas/historia/> (dostęp: 13.12.2020 r.).

⁵ <http://ftmada.pl/2017/08/23/inspekcja-transportu-drogowego-cz-1-historia/> (dostęp: 13.12.2020 r.).

⁶ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2001 r., nr 125, poz. 1371 ze zm.).

⁷ Z. Łukasik, J. Bril, D. Bril, *Struktura organizacyjna inspekcji transportu drogowego*, "TTS Technika Transportu Szynowego", 2015, R. 22, nr 12, s. 2311–2312.

wódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego (WITD) kieruje Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego, natomiast Główny Inspektor Transportu Drogowego nadzoruje, koordynuje oraz kontroluje działalność tych inspektoratów, a także nadzoruje wykonanie w roku budżetowym planów rzeczowo-finansowych w części dotyczącej Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego. Wojewódzka Inspekcja Transportu Drogowego działa w oparciu o opracowane przez Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego kierunki działania, które podlegają zatwierdzeniu przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego. W rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, organem wyższego stopnia jest Główny Inspektor Transportu Drogowego⁸.

Funkcjonowanie Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego

Funkcjonowanie Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego, w głównej mierze, oparte jest na⁹:

- 1) ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2009 r., nr 31, poz. 206),
- 2) ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240),
- 3) ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2001 r., nr 125, poz. 1371),
- 4) rozporządzeniu Ministra Transportu z dnia 11 czerwca 2007 r., w sprawie zasad organizacji wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego (Dz.U. z 2007 r., nr 109, poz. 753 ze zm.),
- 5) właściwego dla danego województwa Statutu Urzędu Wojewódzkiego,
- 6) właściwego dla danego województwa Statutu Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego,
- 7) właściwego dla danego województwa Regulaminu organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego
- 8) pozostałych oświadczeń, decyzji, aktów prawnych i informacji¹⁰.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2001 r., nr 125, poz. 1371 ze zm.) tworzy 16 Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego, które obszarem swego działania obejmują cały teren przynależnego im województwa, w granicach kraju Polska. Każdy Inspektorat swym funkcjonowaniem obejmuje właściwy dla siebie teren województwa, który przedstawiony został cyframi na rys. 1¹¹.

⁸ W. Kotowski, B. Kurzępa, *Inspekcja Transportu Drogowego. Komentarz do ustawy o transporcie drogowym*, Wyd. Difin, Warszawa 2009, s. 31–35.

⁹ <https://bip.witd.rzeszow.pl/podstawy-prawne> (dostęp: 17.12.2020 r.).

¹⁰ Zob. <https://www.witd.lublin.pl/akty-prawne/> (dostęp: 20.12.2020 r.).

¹¹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2001 r., nr 125, poz. 1371 ze zm.).



Rys. 1. Graficzne przedstawienie Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego na tle mapy Polski

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://gird.gov.pl/kontakt/witd/> (dostęp: 12.12.2020 r.).

W skład Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego wchodzi¹²:

- 1) Podkarpacki Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego z siedzibą w Rzeszowie,
- 2) Lubelski Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego z siedzibą w Lublinie,
- 3) Świętokrzyski Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego z siedzibą w Kielcach,
- 4) Małopolski Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego z siedzibą w Krakowie,
- 5) Śląski Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego z siedzibą w Katowicach,
- 6) Opolski Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego z siedzibą w Opolu,
- 7) Łódzki Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego z siedzibą w Łodzi,
- 8) Mazowiecki Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego z siedzibą w Radomiu,

¹² <https://gird.gov.pl/kontakt/witd/> (dostęp: 12.12.2020 r.).

- 9) Podlaski Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego z siedzibą w Białymstoku,
- 10) Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego z siedzibą w Olsztynie,
- 11) Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego z siedzibą w Bydgoszczy,
- 12) Wielkopolski Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego z siedzibą w Poznaniu,
- 13) Dolnośląski Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego z siedzibą w Wrocławiu,
- 14) Lubuski Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego z siedzibą w Gorzowie Wielkopolskim,
- 15) Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego z siedzibą w Szczecinie,
- 16) Pomorski Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego z siedzibą w Gdańsku.

Struktura Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego

Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego realizuje swoje zadania przy pomocy Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego. Sposób jego organizacji określa Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 11 czerwca 2007 r., w sprawie zasad organizacji wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego, zgodnie z którym w skład Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego wchodzi¹³:

- 1) Wydział Inspekcji
- 2) Samodzielne stanowiska lub wydziały do spraw:
 - Kadr,
 - Prawnych,
 - Finansowo-Księgowych,
 - Administracyjno-Technicznych.

Przykładowy, graficzny schemat struktury organizacyjnej Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego przedstawia rys. 2.

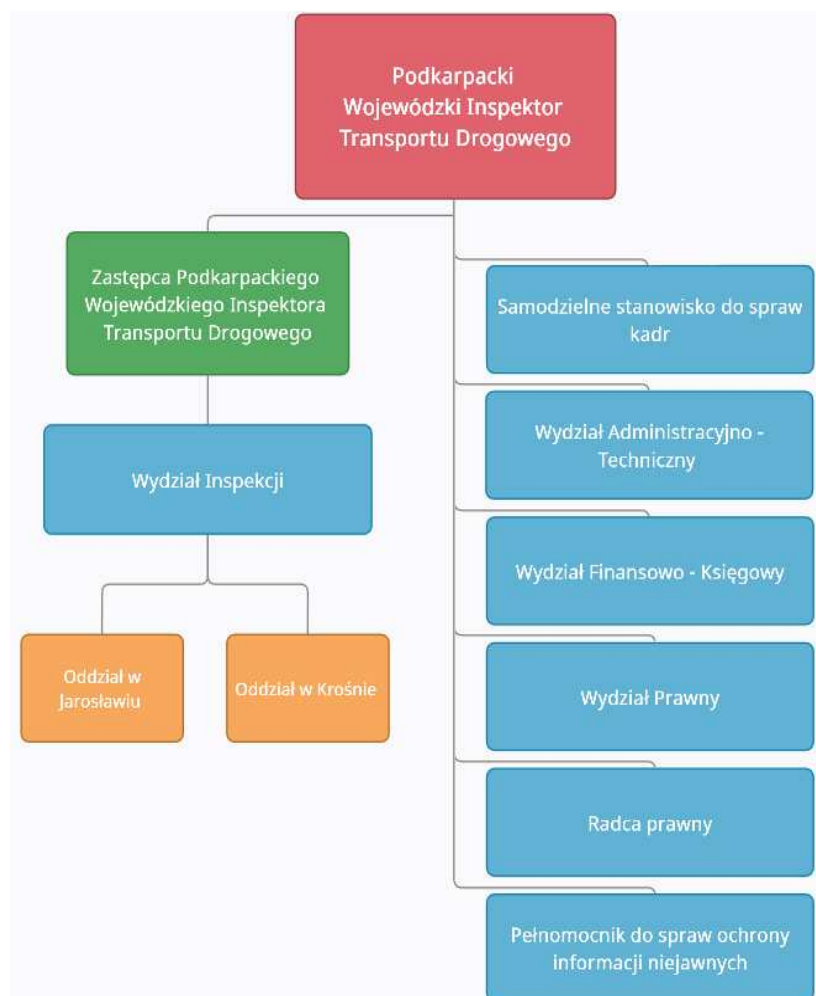
Zaprezentowana struktura na rys. 2 przedstawia schemat struktury organizacyjnej Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego. W skład struktury tej formacji wchodzi¹⁴:

- 1) Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego,
- 2) Zastępca Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego,
- 3) Samodzielne stanowisko do spraw kadr,

¹³ Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 11 czerwca 2007 r., w sprawie zasad organizacji wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego (Dz.U. z 2007 r., nr 109, poz. 753 ze zm.)

¹⁴ <https://bip.witd.rzeszow.pl/podstawy-prawne/schemat-organizacyjny> (dostęp: 13.12.2020 r.).

- 4) Wydział Administracyjno-Techniczny,
- 5) Wydział Finansowo-Księgowy,
- 6) Wydział Prawny,
- 7) Radca Prawny,
- 8) Pełnomocnik do spraw ochrony informacji niejawnych,
- 9) Wydział Inspekcji – wraz z oddziałami:
 - Oddział w Jarosławiu,
 - Oddział w Krośnie.



Rys. 2. Przykładowy schemat struktury organizacyjnej Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://bip.witd.rzeszow.pl/podstawy-prawne/schemat-organizacyjny> (dostęp: 13.12.2020 r.).

Regulamin organizacyjny Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego określa szczegółową organizację Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego. Określa on w szczególności nazwy i zakres działań samodzielnych stanowisk oraz komórek organizacyjnych, ale i również zakresy, siedziby i obszary działania oddziałów Wydziału Inspekcji (jeśli zostały utworzone). Ustalany jest on przez Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego, natomiast zatwierdzany przez wojewodę, po zaopiniowaniu przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego, w postaci załącznika do zarządzenia Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego. Należy zaznaczyć, że w celu usprawnienia działań Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego oraz usprawnienia jego pracy mogą zostać utworzone oddziały Wydziału Inspekcji, kierowane przez wyznaczonego inspektora transportu drogowego. Dodatkowo Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego może wystąpić z wnioskiem o powołanie drugiego zastępcy Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego¹⁵.

Zadania Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego

Właściwemu terytorialnie Wojewódzkiemu Inspektorowi Transportu Drogowego, realizację jego zadań zapewnia Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego. Głównym spektrum działań tej formacji są sprawy z zakresu kontroli, a w tym: przestrzeganie szczegółowych zasad, obowiązków oraz warunków przewozu drogowego, transportu zwierząt, kontroli ciśnieniowych urządzeń transportowych, dokumentów z zakresu publicznego transportu zbiorowego, przestrzegania czasu pracy, rodzaju używanego paliwa. Ma ona za zadanie wykrycie oraz eliminację nieprawidłowości dotyczących prowadzonych przewozów drogowych. Czynności te wymagają posiadania kompleksowej wiedzy przez wykonujących ją inspektorów z zakresu obowiązujących przepisów, w skład których można zaliczyć¹⁶:

- ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 1997 r., nr 98, poz. 602),
- ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz.U. z 2011 r., nr 227, poz. 1367),
- ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz.U. z 2004 r., nr 92, poz. 879),
- ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2001 r., nr 125, poz. 1371 ze zm.) oraz wielu innych¹⁷.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 11 czerwca 2007 r., w sprawie zasad organizacji wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego (Dz.U. z 2007 r., nr 109, poz. 753 ze zm.).

¹⁶ S. Wieteska, *Rola Inspekcji Transportu Drogowego w ograniczeniu wypadków w ruchu drogowym w Polsce*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2016, 5 (325), s. 68–69.

¹⁷ Zob. <https://gitd.gov.pl/dla-kierowcow/akty-prawne/> (dostęp: 20.12.2020 r.).

Dodatkowo do zakresu działań Wojewódzkiej Inspekcji Transportu Drogowego należy¹⁸:

- 1) przekazywanie na bieżąco naruszeń, stwierdzonych poprzez kontrolę do Centralnej Ewidencji Naruszeń,
- 2) współpraca z Głównym Inspektorem Transportu Drogowego w zakresie zbierania danych oraz sporządzania informacji statystycznych odnośnie kontroli,
- 3) przyjmowanie, ewidencjonowanie i analiza rocznych sprawozdań z działalności w zakresie przewozu towarów niebezpiecznych,
- 4) współpraca z Ubezpieczeniowym Funduszem Gwarancyjnym w zakresie informowania o stwierdzonych przypadkach braku posiadania podczas kontroli wymaganych dokumentów potwierdzających zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia,
- 5) prowadzenie nadzoru nad wydawaniem zezwoleń na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego, licencji i zezwoleń w krajowym transporcie drogowym oraz zaświadczeń na krajowy niezarobkowy przewóz drogowy,
- 6) prowadzenie spraw związanych z formułowaniem wniosków o wszczęcie postępowania, m.in. administracyjnego, karnego, karno-skarbowego, w sprawach o wykroczenia itp.,
- 7) realizacja wniosków o wydanie certyfikatów potwierdzających spełnienie przez pojazd odpowiednich wymogów bezpieczeństwa lub warunków dopuszczenia do ruchu,
- 8) wydawanie przewoźnikom formularzy jazdy,
- 9) prowadzenie postępowań administracyjnych, m.in. wydawanie postanowień i decyzji administracyjnych oraz również prowadzenie postępowań egzekucyjnych.

Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego, w celu realizacji tych zadań, współpracuje z wieloma formacjami, służbami oraz instytucjami, do grona których zaliczają się¹⁹:

- Państwowa Inspekcja Pracy,
- Inspekcja Weterynaryjna,
- Inspekcja Ochrony Środowiska,
- Inspekcja Handlowa,
- Straż Graniczna,
- Policja,
- Służba Celno-Skarbowa,
- Agencja Wywiadu,
- Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego,

¹⁸ W. Kotowski, B. Kurzępa, *Inspekcja...*, s. 24–28.

¹⁹ M. Lorek, *Bezpieczeństwo w transporcie: zarys problematyki*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2018, s. 107.

- Żandarmeria Wojskowa,
- Zarządcy dróg.

Ponadto w celu realizacji zadań kontrolnych inspekcja ta współpracuje z organami samorządu terytorialnego oraz z organizacjami, które zrzeszają przewoźników drogowych. Dodatkowo na potrzebę wykonania zadań Inspekcja ta może korzystać z danych w Krajowym Punkcie Kontaktowym oraz Krajowym Rejestrze Sądowym²⁰.

Uprawnienia oraz kompetencje inspektorów Wojewódzkiej Inspekcji Transportu Drogowego

Inspektor wykonując swoje obowiązki jest upoważniony do²¹:

- 1) wstępu do pojazdu oraz przedsiębiorstwa,
- 2) kontroli: dokumentów, karty kierowcy oraz karty przedsiębiorstwa, tachografu oraz urządzeń pomiarowo-kontrolnych znajdujących się w pojeździe, nacisków osi, masy oraz wymiarów pojazdu,
- 3) wstępu na teren podmiotu, który wykonuje przewóz drogowy, a także do lokali oraz pomieszczeń, gdzie przechowuje on dokumenty oraz inne nośniki informacji, o których stanowią przepisy,
- 4) żądania okazania dokumentów oraz innych nośników informacji, ustnych lub pisemnych wyjaśnień oraz udostępnienie wszelkich danych, które mają związek z przedmiotem kontroli od podmiotu, który wykonuje przewóz drogowy oraz od jego pracowników,
- 5) nakładania i pobierania kar pieniężnych na podstawie przepisów ustawy o transporcie drogowym oraz mandatów karnych w związku z wykryciem wykroczeń,
- 6) zakazania dalszej eksploatacji pojazdu wraz ze skierowaniem tegoż pojazdu na parking do czasu wniesienia należnej kary oraz usunięcia przyczyn, które taki stan spowodowały,
- 7) wydawania wiążących poleceń wszystkim uczestnikom ruchu,
- 8) wykorzystania broni palnej oraz stosowania środków przymusu bezpośredniego²².

Z kolei, w toku kontroli inspektor ma prawo do²³:

- 1) przesłuchiwanie kontrolowanego, świadków oraz zasięgnięcia opinii biegłych,

²⁰ G. Lubeńczuk, K. Sikora, *Ustawa o transporcie drogowym. Komentarz*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 425–426.

²¹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2001 r., nr 125 poz. 1371 ze zm.).

²² Zob. Art. 57 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2001 r., nr 125 poz. 1371 ze zm.).

²³ Z. Matuszak, W. Witorzeń, M. Jaśkiewicz, J. Stokłosa, K. Zielonka, *Praca Inspekcji Transportu Drogowego na przykładzie województwa zachodniopomorskiego*, „Autobusy: technika, eksploatacja, systemy transportowe”, 2016, R. 17, nr 10, s. 15–19.

- 2) sprawdzenia status karty,
- 3) zatrzymania karty kierowcy, karty przedsiębiorstwa lub tachograf oraz innego urządzenia lub przedmiotu, które ma niedozwolony wpływ na funkcjonowanie tachografu,
- 4) badania dokumentów oraz innych nośników informacji, które zostały objęte kontrolą,
- 5) dokonywania oględzin oraz zabezpieczając zebrane dowody wraz z wykonaniem dokumentacji,
- 6) jeżeli jest to niezbędne dla potrzeb kontroli, legitymowania kierowców oraz inne osoby w celu ustalenia tożsamości.

Inspektorzy w związku oraz na czas pełnienia obowiązków służbowych objęci są ochroną dla funkcjonariuszy publicznych przewidzianą w kodeksie karnym. Na wypadek nieusprawiedliwionego niestawienia się biegłego, świadka lub kontrolowanego na wezwanie inspektora stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego²⁴.

Prawidłowe funkcjonowanie Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego koordynuje, nadzoruje i kontroluje Główny Inspektor Transportu Drogowego. Ponadto nadzoruje on wykonanie w roku budżetowym planów rzeczowo-finansowych w części dotyczącej wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego. W imieniu Głównego Inspektora Transportu Drogowego, Biuro Nadzoru Inspekcyjnego sprawuje nadzór nad działalnością kontrolną Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego. Dodatkowo, w odniesieniu do Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego, przygotowuje ona ich ramowy plan kontroli, opracowuje procedury kontrolne, opiniuje drogowe procedury kontrolne komórek organizacyjnych tego Inspektoratu, prowadzi kontrolę prawidłowości realizacji zadań a także dokonuje analizy wniosków o przeprowadzenie kontroli wydając przy tym stosowne zalecenia²⁵.

Z kolei nadzór nad wykonywaniem kontroli wewnętrznej oraz funkcjonowaniem kontroli zarządczej w Inspektoracie sprawuje Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego. Ponadto zasady oraz tryb funkcjonowania kontroli w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego określają zarządzenia Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego²⁶.

Główny Inspektorat Transportu Drogowego nie planuje budżetu Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego oraz nie prowadzi danych w tym zakresie. Wszystkie 16 Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego ma 16 niezależnych budżetów określanych przez wojewodów. Majątek Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego jest własnością Skarbu Państwa. Z kolei,

²⁴ <https://www.krakow.witd.gov.pl/wazne-informacje/zadania-inspekcji/> (dostęp: 22.12.2020 r.).

²⁵ Zarządzenie nr 26/2020 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 2 lipca 2020 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego (Dz. Urz. GITD 2020 poz. 26 z późn. zm.).

²⁶ W. Kotowski, B. Kurzępa, *Inspekcja...*, s. 28–31.

reprezentantem Skarbu Państwa, w granicach obowiązującego prawa, jest Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego²⁷.

Przepisy prawne, które regulują postępowanie w sprawach wniosków oraz skarg przez Wojewódzkie Inspektoraty transportu Drogowego, to ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r., nr 30, poz. 168 ze zm.) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. z 2002 r., nr 5, poz. 46, ze zm.). Przepisy te określają m.in. sposób przyjmowania, rozpatrywania a także terminy rozpatrywania skarg oraz wniosków²⁸.

Kto może zostać Inspektorem Wojewódzkiej Inspekcji Transportu Drogowego

Inspektorem Wojewódzkiej Inspekcji Transportu Drogowego może zostać osoba, która²⁹:

- ukończyła 25 lat,
- ma nienaganą opinię oraz nie była karana za przestępstwa popełnione umyślnie,
- posiada obywatelstwo polskie,
- posiada co najmniej średnie wykształcenie (świadectwo dojrzałości po egzaminie maturalnym),
- posiada co najmniej prawo jazdy kat. B oraz wymagany stan zdrowia,
- złożyła z wynikiem pozytywnym egzamin kwalifikacyjny.

Statystyka liczby kontroli drogowych przeprowadzonych przez funkcjonariuszy Inspekcji Transportu Drogowego w 2019 roku

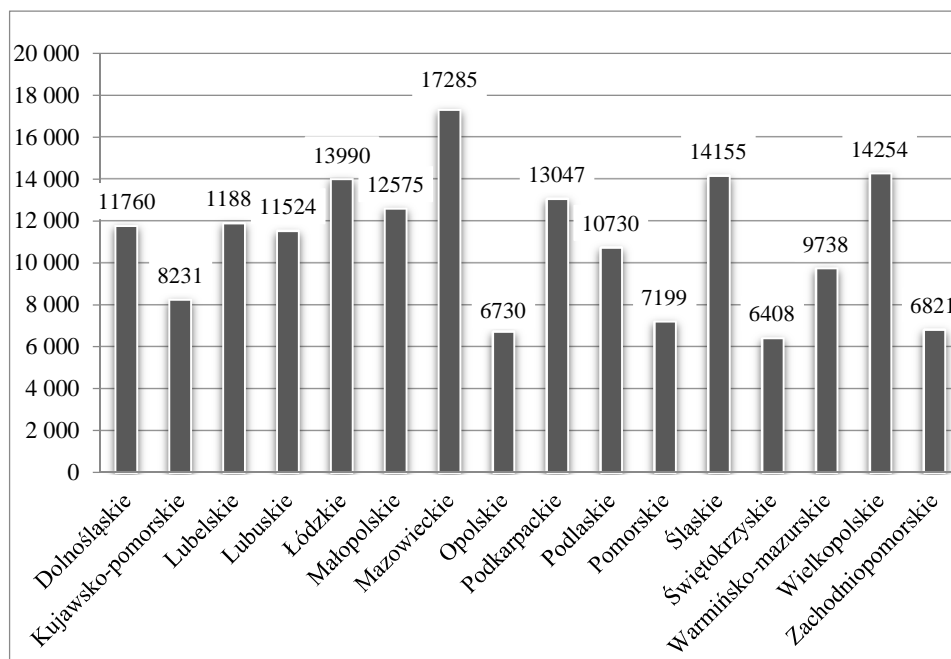
Wykres 1 przedstawia zestawienie liczby kontroli drogowych przeprowadzonych przez funkcjonariuszy Inspekcji Transportu Drogowego w 2019 roku z podziałem na województwa.

Na podstawie danych wykresu 1 można zauważyć, że największą liczbę kontroli w 2019 roku przeprowadzono w województwie mazowieckim – 17 285 kontroli drogowych. Natomiast najmniej kontroli w liczbie 6408 przeprowadzono w województwie świętokrzyskim. Z kolei w województwie podkarpackim, w 2019 roku przeprowadzono 13 047 kontroli drogowych, co plasuje je na 5. miejscu wśród województw z największą liczbą kontroli drogowych przeprowadzonych przez funkcjonariuszy w 2019 roku.

²⁷ *Regulamin...*, s. 2.

²⁸ <https://bip.witd.rzeszow.pl/rozpatrywanie-spraw/skargi-i-wnioski> (dostęp: 27.12.2020 r.).

²⁹ <https://witd.rzeszow.pl/praca/jak-zostac-inspektorem> (dostęp: 23.12.2020 r.).



Wykres 1. Zestawienie liczby kontroli przeprowadzonych w 2019 roku przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego z podziałem na województwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GITD, 2020, *Kontrole drogowe wykonane w 2019 r. przez funkcjonariuszy Inspekcji Transportu Drogowego z podziałem na województwa*, Warszawa, GITD.

Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego

Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego powołuje i odwołuje wojewoda, za zgodą (w porozumieniu z) Głównego Inspektora Transportu Drogowego. Dodatkowo, w uzgodnieniu z Głównym Inspektorem Transportu Drogowego, wojewoda, na wniosek Wojewódzkiego Inspektora, powołuje i odwołuje zastępcę Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego. Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego stanowi aparat pomocniczy Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego. Ponadto Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego jest kierownikiem Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego oraz służbowym przełożonym pracowników, którzy są w nim zatrudnieni³⁰.

³⁰ M. Jurgilewicz, Z. Nowakowski, J. Rajchel, K. Rajchel (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa ruchu drogowego*, Wyd. Towarzystwo Naukowe Powszechne, Warszawa 2011, s. 167–171.

Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego kierując Wojewódzkim Inspektoratem Transportu Drogowego³¹:

- 1) gwarantuje prawidłowe funkcjonowanie oraz ciągłość pracy Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego, sposób organizacji pracy oraz warunki jego działania poprzez:
 - wydawanie aktów prawa wewnętrznego,
 - sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem kontroli wewnętrznej w Inspektoracie oraz realizacją standardów kontroli zarządczej,
 - zapewnienie przestrzegania zasad techniki prawodawczej,
 - pełnienie bezpośredniego nadzoru nad prawidłowym funkcjonowaniem jego komórek organizacyjnych w zakresie prawidłowej realizacji zadań,
 - nadzorowanie przebiegu prac nad terminowym opracowaniem projektu budżetu wojewody,
 - nadzór nad odpowiednim wykonywaniem przez pracowników tego Inspektoratu czynności kancelaryjnych oraz właściwego postępowania z materiałami archiwalnymi Inspektoratu,
 - dysponowanie środkami budżetowymi tegoż Inspektoratu,
 - reprezentowanie Skarbu Państwa w odniesieniu do mienia Inspektoratu,
 - gospodarowanie mieniem Inspektoratu, m. in. poprzez zlecenie usług, dokonywanie zakupów oraz gwarancję prowadzenia ewidencji majątku Inspektoratu,
 - egzekwowanie postanowień organów egzekucyjnych w odniesieniu do mienia i pracowników Inspektoratu,
 - występowanie z wnioskiem do właściwego organu o nadanie Regulaminu Inspektoratu,
 - ustalanie regulaminu pracy Inspektoratu,
- 2) dokonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec osób zatrudnionych w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego wraz z realizacją polityki personalnej poprzez:
 - organizowanie naboru na wolne stanowiska pracy oraz upowszechnianie informacji w tym zakresie,
 - planowanie, organizowanie i nadzorowanie szkoleń powszechnych oraz specjalistycznych dla członków korpusu obrony cywilnej,
 - organizowanie służby przygotowawczej w Inspektoracie i powoływanie komisji egzaminacyjnej,
 - prowadzenie czynności związanych z nawiązywaniem, trwaniem oraz ustaniem stosunku pracy członków korpusu obrony cywilnej,
 - ustalanie rozkładu czasu pracy pracowników Inspektoratu,
 - nadzorowanie przestrzegania w Inspektoracie przepisów ochrony pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy a także przepisów przeciwpożarowych,

³¹ *Regulamin organizacyjny Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Rzeszowie*, Podkarpacki Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego, Rzeszów 2016, s. 4–7.

- powoływanie rzecznika dyscyplinarnego Inspektoratu,
 - udzielanie upomnień na piśmie pracownikom Inspektoratu,
 - administrowanie środkami Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych w Inspektoracie,
 - dysponowanie funduszem nagród.
- 3) zapewnia przestrzeganie przepisów o dostępie do informacji publicznej oraz o tajemnicy chronionej,
 - 4) występuje do Podkarpackiego Komendanta Wojewódzkiego Policji z wnioskiem o pozwolenie na broń palną na okaziciela oraz o dopuszczenie podległych inspektorów do posiadania broni palnej i amunicji na zasadach określonych w ustawie z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. z 1999 r., nr 53, poz. 549 ze zm.),
 - 5) organizuje odpowiednie przechowanie, noszenie oraz ewidencjonowanie broni i amunicji w sposób uniemożliwiający dostęp do nich osób nieuprawnionych,
 - 6) bada czy użycie broni palnej lub podjęte czynności przed jej użyciem było zgodne z obowiązującymi przepisami oraz niezwłocznie powiadamia prokuratora w przypadku stwierdzenia, że owe użycie broni było niezgodne z obowiązującymi przepisami a także wszczyna postępowanie dyscyplinarne,
 - 7) może udzielić pełnomocnictw oraz upoważnić naczelników wydziałów, Głównego Księgowego lub innych pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego do załatwiania określonych spraw oraz czynności prawnych w jego imieniu, w tym również do wydawania decyzji administracyjnych,
 - 8) realizuje zadania dotyczące bezpieczeństwa państwa, m. in. zarządzania kryzysowego, obronności kraju oraz spraw obronnych w zakresie ustalonym przez szefa obrony cywilnej danego miasta wojewódzkiego oraz Wojewodę.

Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego podejmuje również decyzje dotyczące:

- 1) wydawania aktów prawa wewnętrznego,
- 2) powoływania komisji egzaminacyjnej oraz Rzecznika Dyscyplinarnego Inspektoratu,
- 3) ustalania regulaminu pracy oraz indywidualnego rozkładu czasu pracy,
- 4) zdobywania środków trwałych Inspektoratu,
- 5) zatwierdzania planów wydatków inwestycyjnych,
- 6) zatwierdzanie regulaminu a także rocznego planu dochodu oraz wydatków Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych Inspektoratu,
- 7) zatwierdzenia rocznej oceny działalności socjalnej,
- 8) nawiązywania, trwania, ustania stosunku pracy oraz wykonywania innych czynności z zakresu prawa pracy wobec członków korpusu służby

- cywilnej i pozostałych osób zatrudnionych w Inspektoracie na podstawie umowy o pracę,
- 9) przyznawania nagród za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej członkom korpusu służby cywilnej i pozostałym pracownikom Inspektoratu;
 - 10) udzielania kary upomnienia członkowi korpusu służby cywilnej za mniejszej wagi naruszenie obowiązków służbowych,
 - 11) udzielanie imiennych upoważnień do podpisywania decyzji administracyjnych i postanowień,
 - 12) udzielanie pełnomocnictw oraz upoważnień do reprezentowania go w postępowaniu przed sądami powszechnymi, organami prokuratury oraz policji,
 - 13) innych decyzji zastrzeżonych do podpisu przez Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego.

Rola Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w wojewódzkiej administracji

Warto również dodać, że Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego wchodzi w skład Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Jest to międzyresortowy organ pomocniczy i doradczy Rady Ministrów, który organizuje oraz określa kierunki działań administracji rządowej w sprawach z zakresu bezpieczeństwa. Jego głównym celem zadań jest poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego³².

Ponadto Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego jest członkiem Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Jest to organ pomocniczy wojewody, który realizuje obowiązki z zakresu zarządzania kryzysowego określonych ustawą. Z kolei członkowie wykonują zadania, które wynikają ze specyfiki danej służby, jaką reprezentują. Celem tych działań jest zapewnienie efektywnej oraz bezkolizyjnej współpracy całości jednostek organizacyjnych w zakresie zapobiegania, przygotowania, reagowania oraz odbudowy w sytuacjach kryzysowych³³.

Kontrowersje odnośnie do funkcjonowania Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego

Funkcjonowanie Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego, w porównaniu do innych formacji, inspekcji, służb, straży oraz instytucji, budzi również niemałe kontrowersje.

³² R.A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, wyd. 3, Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 979–980.

³³ <https://puw.bip.gov.pl/wojewodzki-zespol-zarzadzania-kryzysowego/wojewodzki-zespol-zarzadzania-kryzysowego.html> (dostęp: 15.12.2020 r.).

Jedną z tych kontrowersji było wykonywanie zdjęć tyłu pojazdu przez fotoradary. Taka praktyka znacząco utrudniała, a nierzadko nawet uniemożliwiała identyfikację kierowcy. Kierowcy sądzą, że takie działanie służy jedynie „wyciągnięciu” od nich pieniędzy. Natomiast Inspekcja Transportu Drogowego uzasadnia tę praktykę względami bezpieczeństwa. Inspektorzy uważają, że fotografowanie pojazdów przez fotoradary, zarówno z przodu, jak i od tyłu, znacząco wpłynie na wzrost poziomu bezpieczeństwa. Ponadto powoływali się na to, że taka praktyka była z powodzeniem stosowana na Zachodzie Europy, gdzie zaobserwowano spadek liczby śmiertelnych ofiar wypadków³⁴.

Następny przypadek, który wzbudzał oburzenie kierowców to zdarzenia, które polegały na tym, że Inspekcja Transportu Drogowego ścigała wykroczenia polegające na niewskazaniu kierującego przez właściciela pojazdu, którym popełniono wykroczenie drogowe. Inspekcja wymagała od kierowców obowiązkowego wskazania osoby, która kierując danym pojazdem popełniła wykroczenie drogowe. Właściciele samochodów, którzy odmówili wskazania kierowcy otrzymali mandat i nie mogli ubiegać się o anulowanie kary. Jeżeli zapłacili oni mandat – sprawa również przepadała. Inspekcja Transportu Drogowego stwierdziła, że mają prawo do wykonywania czynności z tego zakresu powołując się na resort sprawiedliwości, przywołując wyrok sądu w Radomiu, który stwierdził, że Inspekcja ta może wykonywać czynności oskarżycielskie. Z kolei, Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że uprawnienia przyznane tej Inspekcji nie pozwalają jej na karanie osób za „niewskazanie kierowcy pojazdu”. Zwrócił także uwagę na fakt, iż uprawnienia Inspekcji do prowadzenia danych czynności powinny wyraźnie wynikać z przypisów prawa. Kierowcy wykazywali wielkie oburzenie takim obrotem spraw oraz zwracali uwagę na sprzeczność prawa³⁵.

Wątpliwy był również system informowania osób o przyznanej mandacie przez tę Inspekcję. Zasady oraz sposób, w jaki powiadamiała ona posiadaczy pojazdów o popełnionym wykroczeniu budził wiele sporów oraz kłótni. Właściciele pojazdów musieli wskazać sprawcę wykroczenia tylko na podstawie godziny i daty zdarzenia oraz własnej pamięci. Istotnym jednak problemem był czas jaki Inspekcja ta miała na powiadomienie tych osób i wynosił on aż 180 dni. W przypadku, gdy właściciel auta odmówił wskazania sprawcy mógł on „liczyć” na wyższą karę mandatu, nałożonego z tytułu odmowy podania danych kierowcy przyłapanego na wykroczeniu. Takie praktyki budziły wiele sporów oraz kontrowersji. Zdaniem kierowców takie działanie jest niezasadne oraz praktyka ta powinna zostać zniesiona³⁶.

³⁴ <https://moto.pl/MotoPL/1,90109,11109852,uwaga-beda-robic-zdjecia-od-tylu.html?pelna=tak>. (24.12.2020).

³⁵ <https://auto.dziennik.pl/drogi/artykuly/416855,itd-wystawia-nielegalne-mandaty-jest-nowa-furtka-na-unikniecie-kary.html> (dostęp: 24.12.2020 r.).

³⁶ <https://moto.wp.pl/mandaty-z-fotoradarow-itd-nie-moze-dochodzic-kto-prowadzil-samochod-6068779040806017a> (dostęp: 24.12.2020 r.).

Dodatkowo sama kwestia rozstawienia fotoradarów wywołała wiele sporów. Rozstawienie fotoradarów przez Inspekcję Transportu Drogowego powinno odbywać się w miejscach uprzednio uzgodnionych z zarządcami dróg, Policją oraz właściwym samorządem terytorialnym. Zanotowano jednak zgłoszenia, że nie wszystkie fotoradary rozstawiono zgodnie z danym prawem, jak chociażby we wsi Stobierna. Warto również zwrócić uwagę na to, że fotoradary powinny być rozmieszczone w odpowiednich oraz niebezpiecznych miejscach, w których spowodowałyby wzrost poziomu bezpieczeństwa. Kierowcy zwracają uwagę na to, że wielokrotnie fotoradary ustawiane są w miejscach, gdzie można „przyłapać na gorącym uczynku” sporo kierowców celem nałożenia na nich kary mandatu, a niekoniecznie przyczynić się do wzrostu poziomu bezpieczeństwa na danym obszarze³⁷.

Kolejny przypadek, który oburzył wielu kierowców było zaplanowanie olbrzymiej ilości pieniędzy w budżecie na dany rok, które miały wpłynąć z mandatów. Na polskich drogach z roku na rok pojawia się coraz to więcej fotoradarów. Ciężko uwierzyć, że taki stan podyktowany jest głównie chęcią zwiększenia poziomu bezpieczeństwa. Warto odnotować fakt, że sporym źródłem dochodu dla budżetu państwa oraz nierzadko dla wielu gmin są mandaty przyznawane na podstawie funkcjonowania fotoradarów, jak chociażby gminy Tarczyn, przez którą przebiega ruchliwa droga będąca istną „żyłą złotą” dla budżetu tej gminy. Zdaniem kierowców pojawianie się na polskich drogach coraz to większej liczby fotoradarów jest w wielkim stopniu uwarunkowane chęcią zarobku³⁸.

Ponadto w poprzednich latach (2011 rok) kontrowersje wzbudzała także podstawa prawna, zgodnie z którą Inspekcja ta miała w nieprawidłowy oraz sprzeczny z Konstytucją sposób gromadzić, przetwarzać, udostępniać oraz usuwać dane dotyczące kierowców, którzy naruszyli przepisy ruchu drogowego. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zasady oraz tryb prowadzenia tych czynności powinna określać ustawa, a nie rozporządzenie. Kierowcy w tej sytuacji domagali się wyjaśnień odnośnie do sposobu postępowania, gdy się otrzyma mandat, zwrotu pieniędzy za zapłacone mandaty oraz rozwiązania tych problemów³⁹.

Do grona czynników, które budziły kontrowersje wobec pracy Inspekcji Transportu Drogowego na przestrzeni ostatnich lat należy zaliczyć: poruszanie się głównego szefa tej inspekcji autem do ścigania piratów drogowych, zmniejszenie liczby inspektorów przeprowadzających kontrole ciężarówek, problemy kontrole w samochodach Viatoll, brak jednoznacznych przepisów, braki w wyposażeniu, dodatki inspekcyjne do pensji za wypisanie mandatów czy kontrole, braku odpo-

³⁷ <http://supernowosci24.pl/nielegalny-fotoradar-przy-gminnej-drodze/> (dostęp: 24.12.2020 r.).

³⁸ <https://moto.pl/MotoPL/1,88389,11029872,rzad-wyciagnie-miliard-zl-od-kierowcow.html> (dostęp: 25.12.2020 r.).

³⁹ <https://www.motofakty.pl/artukul/itd-dziala-niezgodnie-z-konstytucja.html> (dostęp: 25.12.2020 r.).

wiedniego systemu informatycznego, nagminne naruszanie tzw. doby pracowniczey oraz ręczna obsługa fotoradarów⁴⁰.

Podsumowanie

Formacja ta funkcjonuje już przeszło 18 lat, a efekty jej pracy przynoszą wymierne oraz znakomite efekty. Przez ten czas wykonano z jej inicjatywy ponad 3,1 mln kontroli drogowych, przeprowadzono 27 tys. kontroli w przedsiębiorstwach oraz zweryfikowano blisko 16,5 mln dni pracy kierowców. Funkcjonowanie tej formacji ma za cel ograniczać przypadki prowadzenia pojazdów niezgodnie z przepisami, a także minimalizować przypadki fałszowania oraz manipulacji czasu pracy kierowców. Zakres działań kontrolnych inspektorów jest bardzo bogaty. Specjalizują się nie tylko w kontrolach autokarów i pojazdów ciężkich, ale również w transporcie odpadów, zwierząt oraz materiałów niebezpiecznych. Ponadto, poprzez wycofanie z ruchu przeciążonych oraz wadliwych pojazdów, chronią infrastrukturę drogową. Działalność inspekcji to nie tylko czynności kontrolne, ale również dbanie o szczelność systemu poboru opłat za przejazd płatnymi odcinkami dróg, a także prowadzenie postępowań administracyjnych poprzez wydawanie licencji, uprawnień, zezwoleń, zaświadczeń oraz świadectw kierowcy. Istotnym aspektem jest również fakt, że formacja ta jest regularnie rozwijana i wyposażana w specjalistyczny sprzęt i wyposażenie. Coraz to bardziej nowoczesny sprzęt ma wspierać inspektorów, usprawnić ich pracę i jeszcze bardziej podnieść skuteczność ich działań. Formacja poprzez wykorzystanie dodatkowego potencjału kontrolnego podnosi swoją gotowość operacyjną. Należy również dodać, że w Inspekcji służbę pełnią osoby bardzo dobrze wyszkolone. Natomiast swoją pracę wykonują w myśl zasady „transport powinien służyć gospodarce oraz człowiekowi, wobec czego nie może zagrażać bezpieczeństwu ludzi oraz naruszać równowagi środowiska”⁴¹.

Kluczowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego ma Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego jako kierownik tej formacji. Funkcja ta wymaga odpowiednich umiejętności, wiedzy oraz kwalifikacji. Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego poprzez umiejętne oraz profesjonalne kierowanie Wojewódzkim Inspektoratem Transportu Drogowego istotnie wpływa na stopień jego funkcjonowania oraz poziom realizacji zadań należących do Inspekcji Transportu Drogowego, tym samym wpływając na poziom bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Istnienie takiej służby jak Inspekcja Transportu Drogowego, a w głównej mierze Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego, które swe działania prowadzą na mniejszych obszarach, jest jak najbardziej uzasadnione. Warto również zwrócić uwagę na fakt, że jest to bardzo potrzebna formacja, ze względu na

⁴⁰ <https://www.rmf24.pl/fakty/polska/news-itd-tlumaczy-sie-z-opoznien-to-nie-nasza-wina,nId,634878> (dostęp: 25.12.2020 r.).

⁴¹ <http://naosi.pl/18-lat-inspekcji-transportu-drogowego/> (dostęp: 15.12.2020 r.).

szereg działań oraz czynności, które wykonuje, gdyż w ten sposób istotnie wpływa na wzrost stopnia bezpieczeństwa w danym regionie w transporcie drogowym. Należy wprost stwierdzić, że funkcjonowanie Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego, jak i całej Inspekcji, poprzez ogrom pracy jaką wykonują jej funkcjonariusze, istotnie przyczynia się do wzrostu bezpieczeństwa na polskich drogach.

Literatura

- [1] GITD, 2020, *Kontrole drogowe wykonane w 2019 r. przez funkcjonariuszy Inspekcji Transportu Drogowego z podziałem na województwa*, Warszawa.
- [2] Jurgilewicz M., Nowakowski Z., Rajchel J., Rajchel K. (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa ruchu drogowego*, Wyd. Towarzystwo Naukowe Powszechne, Warszawa 2011.
- [3] Kotowski W., Kurzępa B., *Inspekcja Transportu Drogowego. Komentarz do ustawy o transporcie drogowym*, Wyd. Difin, Warszawa 2009.
- [4] Lorek M., *Bezpieczeństwo w transporcie: zarys problematyki*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2018.
- [5] Lubeńczuk G., Sikora K., *Ustawa o transporcie drogowym. Komentarz*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013.
- [6] Łuczycki A., *Inspekcja Transportu Drogowego a bezpieczeństwo ruchu drogowego* [w:] *Konferencja GAMBIT Mazowiecki – działania wdrożeniowe w regionie radomskim*, Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Radomiu, Instytut Naukowo-Wydawniczy „SPATIUM”, Radom 2011.
- [7] Łukasik Z., Bril J., Bril D., *Struktura organizacyjna Inspekcji Transportu Drogowego*, „TTS Technika Transportu Szynowego”, 2015, R. 22, nr 12.
- [8] Łukasik Z., Bril J., Bril D., *Zagrożenia związane z transportem drogowym*, „Autobusy: technika, eksploatacja, systemy transportowe”, 2013, R. 14, nr 3.
- [9] Matuszak Z., Witorzeń W., Jaśkiewicz M., Stokłosa J., Zielonka K., *Praca Inspekcji Transportu Drogowego na przykładzie województwa zachodniopomorskiego*, „Autobusy: technika, eksploatacja, systemy transportowe”, 2016, R. 17, nr 10.
- [10] *Regulamin organizacyjny Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Rzeszowie*, Podkarpacki Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego, Rzeszów 2016.
- [11] Stefański R.A., *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, wyd. 3, Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
- [12] Wieteska S., *Rola Inspekcji Transportu Drogowego w ograniczeniu wypadków w ruchu drogowym w Polsce*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2016, 5(325).

Prawodawstwo

- [1] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2001 r., nr 125, poz. 1371 ze zm.).
- [2] Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 11 czerwca 2007r., w sprawie zasad organizacji wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego (Dz.U. z 2007 r., nr 109, poz. 753 ze zm.).

- [3] Zarządzenie Nr 26/2020 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 2 lipca 2020 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego (Dz. Urz. GITD z 2020 r., poz. 26 ze zm.).

Netografia

- [1] <http://ftmada.pl/2017/08/23/inspekcja-transportu-drogowego-cz-1-historia/http://naosi.pl/18-lat-inspekcji-transportu-drogowego/>
- [2] <http://supernowosci24.pl/nielegalny-fotoradar-przy-gminnej-drozdze/>
- [3] <https://auto.dziennik.pl/drogi/artykuly/416855,itd-wystawia-nielegalne-mandaty-jest-nowa-furtka-na-unikniecie-kary.html>
- [4] <https://bip.witd.rzeszow.pl/podstawy-prawne>
- [5] <https://bip.witd.rzeszow.pl/podstawy-prawne/schemat-organizacyjny>
- [6] <https://bip.witd.rzeszow.pl/rozpatrywanie-spraw/skargi-i-wnioski>
- [7] <https://gitd.gov.pl/dla-kierowcow/akty-prawne/>
- [8] <https://gitd.gov.pl/kontakt/witd/>
- [9] <https://gitd.gov.pl/o-nas/histori>
- [10] <https://moto.pl/MotoPL/1,88389,11029872,rzad-wyciagnie-miliard-zl-od-kierowcow.html>
- [11] <https://moto.pl/MotoPL/1,90109,11109852,uwaga-beda-robic-zdjecia-od-tylu.html?pelna=tak>
- [12] <https://moto.wp.pl/mandaty-z-fotoradarow-itd-nie-moze-dochodzic-kto-prowadzil-samochod-6068779040806017a>
- [13] <https://puw.bip.gov.pl/wojewodzki-zespol-zarzadzania-kryzysowego/wojewodzki-zespol-zarzadzania-kryzysowego.html>
- [14] <https://witd.rzeszow.pl/praca/jak-zostac-inspektorem>
- [15] <https://www.krakow.witd.gov.pl/wazne-informacje/zadania-inspekcji/>
- [16] <https://www.motofakty.pl/artykul/itd-dziala-niezgodnie-z-konstytucja.html>
- [17] <https://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-itd-tlumaczy-sie-z-opoznien-to-nie-nasza-wina,nId,634878>
- [18] <https://www.witd.lublin.pl/akty-prawne/>

PAŃSTWOWA INSPEKCJA SANITARNA

Patrycja LIPKA¹

Państwowa Inspekcja Sanitarna funkcjonuje w oparciu o ustawę z dnia 14 marca 1985 roku o Państwowej Inspekcji Sanitarnej; podlega ona ministrowi właściwemu do spraw zdrowia oraz jest kierowana przez Głównego Inspektora Sanitarnego, który jednocześnie jest centralnym organem administracji rządowej. Zadania Głównego Inspektora Sanitarnego wykonuje on poprzez Główny Inspektorat Sanitarny, który stanowi z kolei centralny urząd administracji rządowej funkcjonujący na podstawie statutu nadawanego w drodze rozporządzenia ministra właściwego².

Państwowa Inspekcja Sanitarna prowadzi liczne działania w sektorze bezpieczeństwa publicznego, nowymi wyzwaniami dla jej funkcjonowania jest doprecyzowanie terminów, dzięki którym możliwe będzie prowadzenie badań naukowych oraz utrzymanie zdrowych kontaktów społecznych. GIS nadzoruje oraz kieruje działaniami mającymi na celu dobro oraz zdrowie publiczne obywatelu oraz prowadzi on działania w zakresie minimalizowania skutków zdarzeń mających niekorzystny wpływ na życie ludzi. Nie jest to jedyna instytucja tego rodzaju, w Polsce instytucje mające na celu ochronę zdrowia zaczęły powstawać już w dwudziestoleciu międzywojennym, kiedy to zaczęły w większym stopniu występować choroby zakaźne. Powstawanie tego rodzaju instytucji miało, zatem na celu poprawę ogólnego stanu sanitarnego oraz poprawę bezpieczeństwa epidemiologicznego.

Państwowa Inspekcja Sanitarna powstała 14 sierpnia 1954 roku na mocy dekretu o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Wówczas na bazie struktury funkcjonujących wcześniej stacji sanitarno-epidemiologicznych powołana została PIS³. Instytucja ta funkcjonuje nieprzerwanie do dzisiaj, choć ulegała ona przeobrażeniom, wraz ze zmianami administracyjnymi – utworzeniem 49 województw, również struktura PIS uległa zmianie i powstało wówczas 49 wojewódzkich inspektoratów sanitarnych. Zmiany w instytucji przeprowadzone zostały również w 1999 roku, kiedy to miała miejsce kolejna zmiana administracyjna – utworzono 16 województw, wówczas w Państwowej Inspekcji Sanitarnej stworzono inspektoraty wojewódzkie, powiatowe, portowe oraz kolejowe. Kolejne przekształcenia miały

¹ Patrycja Lipka, studentka kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne II st., Wydział Zarządzania, Politechnika Rzeszowska im. Ignacego Łukasiewicza.

² <https://www.gov.pl/web/gis/podstawowe-informacje> (dostęp: 21.01.2021 r.).

³ Dekret z dnia 14 sierpnia 1954 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. nr 37 poz. 160) – akt archiwalny.

miejsce dwa lata później, kiedy to stacje kolejowe wcielono do powiatowych, natomiast stacje portowe zostały zamienione na graniczne.

Państwowa Inspekcja sanitarna wykonuje zadania z zakresu ochrony zdrowia publicznego, funkcjonuje ona na mocy ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej a do jej zadań zaliczają się zadania związane ze sprawowaniem nadzoru nad warunkami:

- higieny środowiska,
- higieny pracy w zakładach pracy,
- higieny radiacyjnej,
- higieny procesów nauczania i wychowania,
- higieny wypoczynku i rekreacji,
- zdrowotnymi żywności, żywienia i produktów kosmetycznych,
- higieniczno-sanitarnymi, jakie powinien spełniać personel medyczny, sprzęt oraz pomieszczenia, w których są udzielane świadczenia zdrowotne – w celu ochrony zdrowia ludzkiego przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych, zapobiegania powstawaniu chorób, w tym chorób zakaźnych i zawodowych⁴.

Obecnie stacje sanitarno-epidemiologiczne działają w połączeniu z sanitarnym nadzorem terenowym z działalnością laboratoryjną. PIS podlega Ministrowi Zdrowia oraz jest kierowana przez Głównego Inspektora Sanitarnego, który wykonuje swoje zadania z wykorzystaniem aparatu pomocniczego w postaci GIS. Główny Inspektor Sanitarny jest powoływany przez premiera na wniosek ministra zdrowia. Nominowane są osoby należące do państwowego zasoby kadrowego, również odwołanie Głównego Inspektora Sanitarnego leży w gestii premiera. Przy Głównym Inspektorze Sanitarnym funkcjonuje Rada Sanitarno-Epidemiologiczna, która jest organem doradczym i opiniodawczym dla GIS.

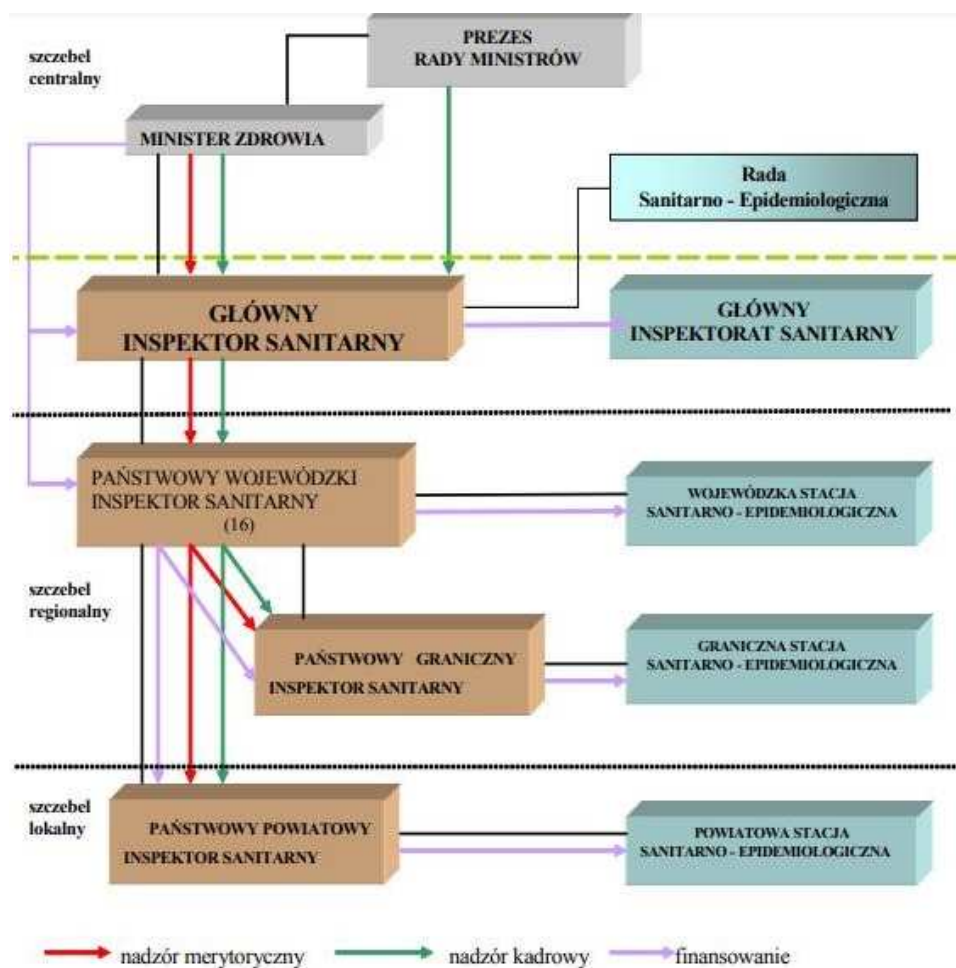
Główny Inspektorat Sanitarny składa się z następujących departamentów:

- Departament Bezpieczeństwa Żywności i Żywienia.
- Departament Higieny Środowiska.
- Departament Zdrowia Publicznego i Promocji Zdrowia.
- Departament Przeciwdemiczny.
- Departament Prawny.
- Departament Ekonomiczno-Administracyjny.
- Departament Nadzoru i Kontroli.
- Biuro Głównego Inspektora.
- Biuro Dyrektora Generalnego.
- Wydział Informatyzacji⁵.

Struktura organizacyjna Państwowej Inspekcji Sanitarnej zaprezentowana została na schemacie 1.

⁴ Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, (Dz.U. z 1985 r., nr 12, poz. 49), art. 1

⁵ <https://www.gov.pl/web/gis/komorki-organizacyjne-urzedu> (dostęp: 22.01.2021 r.).



Schemat 1. Struktura organizacyjna Państwowej Inspekcji Sanitarnej

Źródło: www.pis.gov (dostęp: 21.01.2021 r.).

Państwowa Inspekcja Sanitarna funkcjonuje z wykorzystaniem terenowych organów, jakimi są państwowi inspektorzy sanitarni, którzy zarządzają stacjami sanitarno-epidemiologicznymi. Stacje mają status zakładów opieki zdrowotnej i wykonują one badania laboratoryjne w zakresie nadzoru sanitarnego. Obecnie w Polsce w każdym województwie funkcjonuje stacja sanitarno-epidemiologiczna; stacjom wojewódzkim podlegają stacje powiatowe oraz graniczne. Główny Inspektor Sanitarny powołuje państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych, natomiast uprawnienie do powoływania państwowych powiatowych

i państwowych granicznych inspektorów sanitarnych zostało przekazane państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu⁶.

PIS nadzoruje także przestrzeganie przepisów oraz obowiązki, które mają być wykonane przez:

- producentów, osoby wprowadzające do obrotu substancje chemiczne, ich mieszaniny lub wyroby w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach⁷,
- przestrzeganie przez podmioty wprowadzające do obrotu prekursor kategorii 2 i 3 obowiązków wynikających z ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 273/2004 z dnia 11 lutego 2004 r. w sprawie prekursorów narkotykowych oraz rozporządzenia (WE) Rady nr 111/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. określającego zasady nadzorowania handlu prekursorami narkotyków pomiędzy Wspólnotą a państwami trzecimi⁸,
- zakaz wytwarzania i wprowadzania do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁹.

Państwowa Inspekcja Sanitarna nadzoruje przestrzeganie przepisów prawa żywnościowego w zakresie:

1. produkcji i obrotu żywnością pochodzenia niezwierzęcego,
2. produktów pochodzenia zwierzęcego znajdujących się w handlu detalicznym,
3. produkcji i obrotu materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością¹⁰.

Realizowanie wymienionych zadań nie byłoby możliwe bez współpracy z innymi podmiotami, szczególnie ważna jest w tym przypadku współpraca z Inspekcją Weterynaryjną. Instytucja ta pełni podobną rolę do PIS w zakresie żywności pochodzenia zwierzęcego, działa ona pod kontrolą Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Nadzór nad bezpieczeństwem żywności jest istotny, ponieważ stanowi element nadzoru nad zdrowiem publicznym oraz sprawdza się w sytuacjach kryzysowych¹¹.

⁶ <https://www.gov.pl/web/gis/podstawowe-informacje> (dostęp: 15.01.2021 r.).

⁷ <https://standardyprawa.pl/akt/452> (dostęp: 15.01.2021 r.).

⁸ Rozporządzenie (WE) nr 273/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. w sprawie prekursorów narkotykowych.

⁹ Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2050).

¹⁰ <https://www.prawo-zywnosciowe.pl/>

¹¹ <https://www.ifirma.pl/blog/panstwowa-inspekcja-pracy-2.html>

Główny inspektorat sanitarny – jako aparat wykonawczy Głównego Inspektora Sanitarnego poprzez Departament Bezpieczeństwa Żywności i Żywienia, m.in:

1. ustala priorytety i kierunki działań Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie bezpieczeństwa żywności, żywienia, oraz materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością;
2. opracowuje roczne plany działań w zakresie doskonalenia krajowego systemu bezpieczeństwa żywności i żywienia oraz krajowego planu pobierania próbek i badania żywności w ramach urzędowej kontroli i monitoringu;
3. koordynuje zagadnienia związane z opracowaniem, wdrożeniem i funkcjonowaniem monitoringu zanieczyszczeń żywności;
4. prowadzi Krajowy Punkt Kontaktowy (KPK) i koordynuje działania w zakresie systemu RASFF,
5. przygotowuje, bierze udział oraz koordynuje audyty przedstawicieli Komisji Europejskiej Dyrektoriatu SANTE - F ds. Audytów Zdrowia i Żywności oraz Analiz, dokonujących oceny pracy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w różnych obszarach bezpieczeństwa żywności;
6. koordynuje nadzór Państwowej Inspekcji Sanitarnej nad importem środków spożywczych oraz materiałów i wyrobów do kontaktu z żywnością, ze szczególnym zwróceniem uwagi na import żywności z krajów trzecich¹⁴.

Główny Inspektor Sanitarny jest realizatorem i wykonawcą strategicznych kierunków działania wytyczanych przez Ministra Zdrowia i z jego upoważnienia, ustala ogólne kierunki działania organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz koordynuje i nadzoruje działalność tych organów. Pełni wiodącą rolę współpracując z powołanymi przez siebie ekspertami merytorycznymi w tworzeniu prawa na poziomie UE z obszaru bezpieczeństwa żywności.

Główny Inspektor Sanitarny kieruje Państwową Inspekcją Sanitarną, niestety, tylko w aspekcie działalności merytorycznej. Zadania Inspekcji wykonuje:

- 16 Państwowych Wojewódzkich Inspektorów Sanitarnych,
- 318 Państwowych Powiatowych Inspektorów Sanitarnych,
- 10 Państwowych Granicznych Inspektorów Sanitarnych.

Każdy z ww. organów zarządza aparatem wykonawczym, który stanowią odpowiednie wojewódzkie, powiatowe i graniczne stacje sanitarno-epidemiologiczne. GIS w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa sanitarnego ma prawo wydawania organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej poleceń dotyczących podejmowania działań zapobiegawczych, wykonywania czynności kontrolnych oraz prawo uzyskiwania informacji o sposobie realizacji zadań urzędu w tym zakresie. O wydaniu takiego polecenia Główny Inspektor Sanitarny zawiadamia właściwego miejscowo wojewodę lub starostę¹².

¹² Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 59)

Państwowy Inspektor Sanitarny albo Główny Inspektor Sanitarny ma liczne uprawnienia, w ramach wypełniania swoich obowiązków ma on prawo do:

- „wstępu na terenie miast i wsi do:
 - zakładów pracy oraz wszystkich pomieszczeń i urządzeń wchodzących w ich skład,
 - obiektów użyteczności publicznej, obiektów handlowych, ogrodów działkowych i nieruchomości oraz wszystkich pomieszczeń wchodzących w ich skład,
 - środków transportu i obiektów z nimi związanych, w tym również na statki morskie, żeglugi śródlądowej i powietrzne,
 - obiektów będących w trakcie budowy,
- żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób;
- żądania okazania dokumentów i udostępniania wszelkich danych;
- pobierania próbek do badań laboratoryjnych”¹³.

Inspektor ma prawo żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób, żądania okazania dokumentów i udostępniania wszelkich danych i pobierania próbek do badań laboratoryjnych. Państwowy Inspektor Sanitarny lub Główny Inspektor Sanitarny ma też prawo wstępu do mieszkań w razie podejrzenia lub stwierdzenia choroby zakaźnej, zagrożenia zdrowia czynnikami środowiskowymi, a także, jeżeli w mieszkaniu jest lub ma być prowadzona działalność produkcyjna lub usługowa¹⁴.

Współcześnie, w okresie pandemii COVID-19, Państwowa Inspekcja sanitarna pełni szczególnie ważną rolę. Na podstawie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi i ustaw antydowodowych została ona wyposażona w szereg zadań i uprawnień, które mają na pomoc powstrzymać pandemię. Na podstawie ustawy o PIS, Główny Inspektor Sanitarny lub działający z jego upoważnienia inny organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej może wydawać osobom prawnym, osobom fizycznym i jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, decyzje nakładające obowiązek podjęcia określonych czynności zapobiegawczych lub kontrolnych oraz żądać od nich informacji w tym zakresie, a także obowiązek dystrybucji (produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego lub wyrobów medycznych, środków ochrony osobistej i produktów biobójczych)¹⁵.

Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, upoważniła sanepid do nałożenia na osobę zakażoną lub chorą na chorobę zakaźną albo osobę podejrzaną o zakażenie lub chorobę zakaźną, lub osobę, która miała

¹³ Tamże, art. 25.

¹⁴ *Państwowa Inspekcja Sanitarna*, „Rzeczpospolita” 1985.

¹⁵ <https://www.prawo.pl/biznes/grzywna-nakladana-przez-panstwowa-inspekcje-sanitarna-podstawa,351128.html>

styczność ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego obowiązek poddawania się zabiegom sanitarnym, szczepieniom ochronnym, do poekspozycyjnego profilaktycznego stosowania leków, badaniom sanitarno-epidemiologicznym, nadzorowi epidemiologicznemu, kwarantannie, leczeniu, hospitalizacji i izolacji, także w warunkach domowych¹⁶.

Kluczowym zadaniem Inspekcji Sanitarnej obecnie jest edukowanie ludzi, a szczególnie młodych osób, czy nawet dzieci w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa swojego, jak i też bezpieczeństwa innych osób w szczególności w dobie pandemii spowodowanej wirusem SARS-CoV-2. Może to pomóc w pomiarze poziomu stopnia gotowości wobec zagrożeń zdrowotnych, których społeczeństwa doświadczały i będą doświadczać ponownie. Należy również zaznaczyć, iż nie wszyscy w dalszym ciągu wiedzą, jak postępować w przypadku wystąpienia chorób zakaźnych oraz innych kryzysowych sytuacji i czasem nie zdają sobie sprawy z niebezpieczeństwa, jakie niosą za sobą choroby. Przedstawione działania nadzorcze i zapobiegawcze mają znaczący wpływ na poprawę zdrowia ludności, co skutkuje określonymi oszczędnościami w sektorze zdrowia publicznego. Niestety, omawiana struktura administracji publicznej również odczuła zaniedbania w zakresie finansowania jej działalności, w szczególności środków przeznaczanych na: utrzymanie stacji sanitarno-epidemiologicznych, prowadzenie działalności kontrolnej i laboratoryjnej.

Prawodawstwo

- [1] Dekret z dnia 14 sierpnia 1954 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. nr 37 poz. 160) – akt archiwalny.
- [2] Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2050).
- [3] Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 59).
- [4] Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 1985 r., nr 12, poz. 49 ze zm.).
- [5] Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2008 r., nr 234, poz. 1570 ze zm.).

Netografia

- [1] <https://standardyprawa.pl/akt/452>
- [2] <https://www.epiotrkow.pl/news/Krotka-historia-sanepidu,41599>
- [3] <https://www.gov.pl/web/gis>
- [4] <https://www.gov.pl/web/gis/komorki-organizacyjne-urzedu>
- [5] <https://www.gov.pl/web/gis/podstawowe-informacje>
- [6] <https://www.gov.pl/web/gis/rada-sanitarno-epidemiologiczna>

¹⁶ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

[7] <https://www.ifirma.pl/blog/panstwowa-inspekcja-pracy-2.html>

[8] <https://www.prawo.pl/biznes/grzywna-nakladana-przez-panstwowa-inspekcje-sanitarna-podstawa,351128.html>

[9] <https://www.prawo-zywnosciowe.pl/>

INSPEKCJA WETERYNARYJNA

Aleksandra BĄK¹

Wprowadzenie

Zagadnienia związane z Inspekcją Weterynaryjną są coraz częściej opisywane w literaturze fachowej. Analizując temat Inspekcji Weterynaryjnej, która jest wysoce wyspecjalizowaną instytucją rządową, można dojść do wniosku, że jest to instytucja o rozbudowanej strukturze organizacyjnej. Współczesna Inspekcja Weterynaryjna przeszła wiele przeobrażeń wynikających ze zmian ustawowych i wprowadzanych aktów prawa międzynarodowego. Nasze państwo, jako członek Unii Europejskiej, przyjęło europejskie standardy w zakresie weterynarii. Jednym z tematów poruszanych w niniejszym artykule jest problem fałszowania leków dla zwierząt w Polsce.

Inspekcja Weterynaryjna

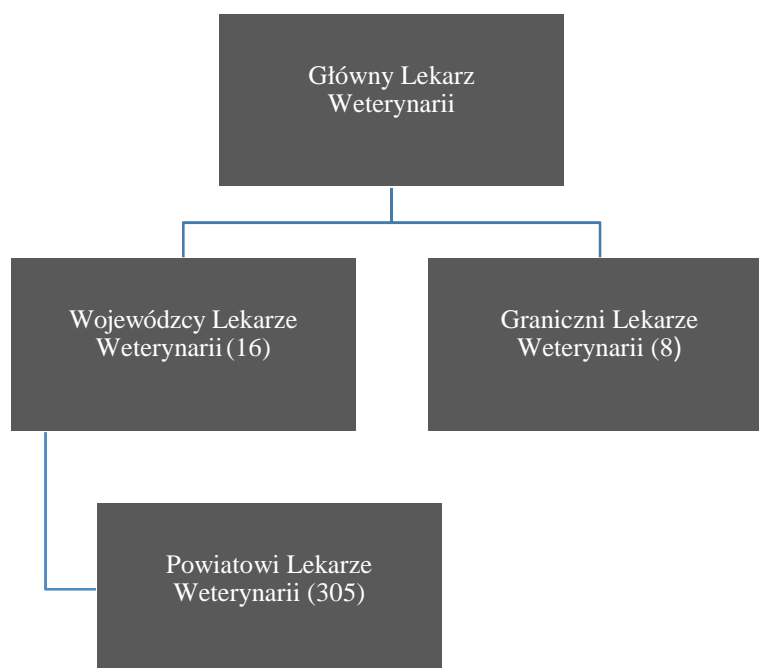
Inspekcja Weterynaryjna jest instytucją, która zajmuje się sprawami związanymi z bezpieczeństwem żywności pochodzenia zwierzęcego, aby chronić życie i zdrowie ludzi². Inspekcja Weterynaryjna ma możliwość wydawania za pomocą decyzji administracyjnej nakazów i zakazów, potrzebnych najczęściej w obszarze ochrony zdrowia publicznego. Jest to zbiorcza instytucja, składająca się z organów o różnych szczeblach. Została powołana do wypełniania określonych zadań o charakterze kontrolnym³. Organem stojącym na czele tej instytucji jest Główny Lekarz Weterynarii, który jest centralnym organem administracji rządowej. Obecnie statut tego stanowiska reguluje zarządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 stycznia 2006 r. Bezpośrednio pod Głównego Lekarza Weterynarii podlegają graniczni lekarze weterynarii, wojewódzcy lekarze weterynarii, którzy zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej stoją na czele wojewódzkiego inspektoratu weterynarii, a im podlegają powiatowi lekarze weterynarii⁴.

¹ Aleksandra Bąk, studentka kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne II st., Wydział Zarządzania, Politechnika Rzeszowska im. Ignacego Łukasiewicza.

² S. Sitarz, M. Janczar-Smuga, *Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa żywności, możliwości ich kontroli oraz eliminacji*, „Nauki Inżynierskie i Technologie” 2(5) 2012, s. 88.

³ M. Rudy, *Zmiany w organizacji służby sanitarnej i weterynaryjnej po 1989 r.*, „Życie Weterynaryjne” 2008, nr 83(6).

⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 15 ze zm.57).



Rys. 1. Schemat organizacyjny Inspekcji Weterynaryjnej

Źródło: <https://www.wetgiw.gov.pl/inspekcja-weterynaryjna/organizacja-inspekcji-weterynaryjnej> (dostęp: 13.11.2020 r.).

Zmiany organizacyjne Inspekcji Weterynaryjnej w 1998 i 1999 roku

Znaczne zmiany w organizacji służby weterynaryjnej miały miejsce w latach 1998 i 1999. Polegały one głównie na zespoleniu terenowych organów służby weterynaryjnej pod zwierzchnictwo wojewody lub starosty w zależności od obszaru ich działania⁵. Miało to związek z reformą administracji publicznej, która powstała na podstawie wielu ustaw dotyczących nowego ustroju terenowego, które w obecnym czasie powstawały⁶.

Istotna zmiana dotycząca Głównego Lekarza Weterynarii spowodowała wyłączenie tego organu z Ministerstwa Rolnictwa. W styczniu 1999 r. Główny Lekarz Weterynarii został organem centralnym. W okresie tak licznych przemian w służbie weterynaryjnej powołano wojewódzkich oraz powiatowych lekarzy weterynarii jako terenowe organy Inspekcji Weterynaryjnej⁷.

⁵ M. Rudy, *Zmiany w organizacji służby...*

⁶ J. Kita, *90 lat polskiej służby weterynaryjnej*, Katedra Nauk Klinicznych, Wydział Medycyny Weterynaryjnej SGGW, Warszawa 2009.

⁷ Tamże.

Podsumowując zmiany wprowadzone na mocy reformy administracji publicznej, która wpłynęła na dzielność służby sanitarnej i weterynaryjnej, należy szczególną uwagę zwrócić na fakt uzyskania jednolitego podziału w zakresie organizacji administracyjnej służby weterynaryjnej, który jednak nie działał tak jak było założone w momencie jego tworzenia. Priorytetem tej reformy było również uporządkowanie zadań zgodnie z wykonywaniem ich na danym terytorium (wymiar lokalny – województwo, powiat). Niestety, taki podział był błędny, gdyż organy nie wykonywały tych zadań wyłącznie w zakresie regionalnym, czy lokalnym⁸.

Większość problemów rozwiązało wstąpienie Polski do Unii Europejskiej. Wymagało to wprowadzenia wielu regulacji prawnych, dlatego polski parlament uchwalił nową ustawę z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt⁹. Dzięki tej ustawie do krajowego porządku prawnego zostały wprowadzone unijne zasady dotyczące weterynarii¹⁰.

Wojewódzki lekarz weterynarii

Wojewódzki lekarz weterynarii wchodzi w skład zespolonej administracji rządowej w województwie. Jego główne zadania wynikają z ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej oraz są wydawane przez Głównego Lekarza Weterynarii. Swoje zadania wykonuje na podstawie przepisów prawa weterynaryjnego we własnym imieniu, pod zwierzchnictwem wojewody. Ten rodzaj zwierzchnictwa został jednak bardzo ograniczony przez zapis z art. 8 ust. 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej¹¹. Stanowi on iż wojewódzki lekarz weterynarii wykonując zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa sanitarno-epizootycznego¹² podlega bezpośrednio Głównemu Lekarzowi Weterynarii¹³. Ogranicza on kompetencje wojewody, które posiada on wobec kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży z terenu województwa¹⁴.

W teoretycznym ujęciu, głównym zadaniem wojewódzkiego lekarza weterynarii na terenie całego województwa jest zapewnienie bezpieczeństwa sanitarno-epizootycznego. Jednak z praktycznego punktu widzenia oznacza to, że Główny Lekarz Weterynarii, który jest centralnym organem administracji państwowej, działającym w dziedzinie weterynarii, sprawuje kontrolę wykonywanych na

⁸ M. Rudy, *Zmiany w organizacji służby...*

⁹ Dz.U. z 2008 r., nr 213, poz. 134.

¹⁰ <https://www.wetgiw.gov.pl/inspekcja-weterynaryjna/sto-lat-polskiej-sluzby-weterynaryjnej---rys-historyczny> (dostęp: 13.11.2020 r.)

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1557, art. 8, ust. 1.

¹² Epizootia – masowe występowanie na określonym terenie i w określonym czasie zachorowań zwierząt na chorobę zakaźną (<https://sjp.pwn.pl/slowniki/epizootyczny> – 13.11.2020 r.)

¹³ Dz.U. z 2018 r., poz. art. 8, ust. 1.

¹⁴ M. Rudy, *Zmiany w organizacji służby...*

terenie województwa zadań z zakresu zadań wynikających z prawa weterynaryjnego oraz z zadań wynikających z ustaleń Rady Ministrów¹⁵.

Powiatowy lekarz weterynarii

Wojewódzkiemu lekarzowi weterynarii podlega powiatowy lekarz weterynarii. Może on wydawać nakazy i zakazy dotyczące m.in. wydawania świadectw zdrowia zwierząt, przeprowadzenia sekcji zwłok zwierząt, wykonywania badań klinicznych z próbek laboratoryjnych pobranych od zwierząt. Powiatowy lekarz weterynarii zobligowany jest niezwłocznie poinformować wojewódzkiego lekarza weterynarii o możliwości wystąpienia choroby zakaźnej u zwierząt¹⁶. Do jego obowiązków należy również przekazanie informacji dotyczących czynności podjętych do wykrywania lub chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2008 r., nr 213, poz. 134) ewentualnego wykluczenia możliwości występowania pewnej choroby. Wojewódzki lekarz weterynarii po uzyskaniu takich danych przekazuje je Głównemu Lekarzowi Weterynarii¹⁷.

Graniczni lekarze weterynarii

W skład Inspekcji Weterynaryjnej wchodzi również graniczni lekarze weterynarii. Wykonują oni wszelkiego rodzaju zadania, aby zwalczać pojawiające się w naszym kraju choroby, w szczególności epidemie zwierzęce oraz kontrolują importowane produkty m.in. przeznaczone do spożycia przez ludzi, pochodzenia zwierzęcego, pasze dla zwierząt¹⁸. Graniczni lekarze weterynarii kontrolują również eksport jednak dotyczy on wyłącznie przesyłek do Rosji. Co ciekawe, to powiatowi inspektorzy weterynarii zajmują się nadzorem eksportowanych przesyłek do innych krajów¹⁹.

Wymagania ustawowe

Aby móc sprawować urząd Głównego Lekarza Weterynarii oraz wojewódzkich, granicznych oraz powiatowych lekarzy weterynarii należy posiadać wykształcenie weterynaryjne oraz posiadać prawo do wykonywania tego zawodu na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa zapewnia osobom zasiadającym na tych stanowiskach, prawo wstępu do wszystkich miejsc, w których przebywają zwierzęta, rzeźni, wszelkiego rodzaju środków transportu do przewozu mięsa, środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego, zwierząt, materiału biologicznego oraz

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2008 r., nr 213, poz. 134 ze zm.).

¹⁷ <https://www.wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/dzialania-powiatowego-lekarza-weterynarii> (dostęp: 13.11.2020 r.).

¹⁸ <http://www.giwet.waw.pl/www/> (dostęp: 13.11.2020 r.).

¹⁹ Tamże.

pasz dla zwierząt. Mają również możliwość żądać informacji, dokumentów oraz mogą pobierać nieodpłatnie próbki do badań²⁰.

Falszowanie leków

Bardzo częstym od kilku lat problemem, który stara się rozwiązać Inspektorat Weterynarii, jest fałszowanie leków dla zwierząt. Na polskim rynku mogą występować zgodnie z prawem jedynie leki dopuszczone przez Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych²¹. Produkty lecznicze weterynaryjne są substancjami, które stosuje się wyłącznie do zwierząt. Posiadają one właściwości zapobiegania i leczenia chorób zwierzęcych oraz pomagają przywrócić i poprawić funkcje organizmów poprzez działanie farmakologiczne. Natomiast produkty z wadą jakościową, które mogą dotyczyć zmian na etykiecie leku, składu leku, gorsze składniki, producenta lub kraju pochodzenia nazywane są sfalszowanymi produktami leczniczymi²². Tego rodzaju leki nie posiadają wymogów jakościowych. Bardzo często zdarza się, że sfalszowane leki na opakowaniu posiadają zupełnie inny skład niż jest w rzeczywistości²³.

Sfalszowane leki na rynku internetowym według danych Światowej Organizacji Zdrowia stanowią 50% całej oferty. Według statystyk, podrobione leki na rynku globalnym stanowią aż 10% światowego zasobu lekarstw, gdzie w niektórych państwach, które dopiero się rozwijają, zasób dostępnych lekarstw to zaledwie 30%²⁴.

Poszerzający się problem nielegalnego fałszowania leków wiąże się z problemem nielegalnego handlu i obiegu takimi substancjami. Najczęściej do tego typu handlu dochodzi w Internecie poprzez sklepy internetowe oraz serwisy aukcyjne, ale również stacjonarnie w sklepach zielarskich, bazarach lub targach. Na wielu forach internetowych sprzedających sfalszowane leki można znaleźć opisy tych produktów, które zapewniają działanie lecznicze, np. przeciwbólowe, przeciwwirusowe lub uspokajające²⁵.

Wszelkiego rodzaju sprzedaż i produkcja sfalszowanych produktów leczniczych jest nielegalne i sprzeczne z przepisami prawa. Podejrzenie nielegalnej produkcji, obrotu lub handlu podejrzanymi produktami leczniczymi weterynaryjnymi

²⁰ M. Rudy, *Zmiany w organizacji służby...*

²¹ <https://www.wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/sfalszowany-produkt-leczniczy> (dostęp: 01.12.2020 r.).

²² <https://www.wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/farmacja-weterynaryjna> (dostęp: 01.12.2020 r.).

²³ <https://www.wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/sfalszowany-produkt-leczniczy> (dostęp: 01.12.2020 r.).

²⁴ <https://www.wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/sfalszowany-produkt-leczniczy> (dostęp: 01.12.2020 r.).

²⁵ Tamże.

lub posiadanie jakichkolwiek informacji w tym temacie powinno być natychmiast zgłoszone do organów Inspekcji Weterynaryjnej²⁶.

Na stronach internetowych Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych oraz Centrum e-Zdrowia istnieją rejestry dopuszczonych do obiegu leków oraz produktów leczniczych dla zwierząt²⁷.

Aby zapewnić ochronę żywności i zagwarantować jej bezpieczeństwo w Unii Europejskiej stworzono System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Paszach (RASFF). Zadaniem tego systemu jest wymiana informacji dotyczących zagrożeń, które zostały wykryte w żywności dla ludzi lub paszach dla zwierząt. W każdym państwie członkowskim istnieją punkty, w których można wymieniać informacje dotyczące potencjalnych zagrożeń z Komisją Europejską. Usprawnia to współpracę pomiędzy pojedynczymi punktami, ale również pomiędzy państwami, dzięki czemu w szybki sposób można kontrolować i podejmować odpowiednio szybko działania eliminujące występujące ryzyko²⁸.

Podsumowanie

W obecnych czasach coraz częściej zwraca się uwagę na ekologię, zdrowe żywienie i dbanie o środowisko naturalne. Dzięki temu popularność zyskują taki zawód jak lekarz weterynarii, co wiąże się z rozwojem Inspekcji Weterynaryjnej. Na przestrzeni lat ta instytucja zmagala się z wieloma zmianami, lecz dzięki wprowadzaniu wielu ustaw i przepisów oraz wejściu Polski do Unii Europejskiej, organy Inspekcji pracują zgodnie z zasadami humanitarnymi. Dzięki nim wykształcił się główny kierunek działań organów Inspekcji Weterynaryjnej, jakim jest kontrola i zapewnienie odpowiednich warunków do życia zwierząt, hodowli, transportu zwierząt oraz ich uboju²⁹.

Literatura

- [1] Kita J., *90 lat polskiej służby weterynaryjnej*, Katedra Nauk Klinicznych, Wydział Medycyny Weterynaryjnej SGGW, Warszawa 2009.
- [2] Muss K., Lesiów T., *System wczesnego ostrzegania przed niebezpiecznymi zanieczyszczeniami żywności: biologicznymi, organicznymi i/lub nieorganicznymi związkami chemicznymi oraz przeciwdziałanie fałszowaniu żywności*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, „Nauki Inżynierskie i Technologie = Engineering Sciences and Technologies” 2018, nr 29.

²⁶ Tamże.

²⁷ Tamże.

²⁸ K. Muss, T. Lesiów, *System wczesnego ostrzegania przed niebezpiecznymi zanieczyszczeniami żywności: biologicznymi, organicznymi i/lub nieorganicznymi związkami chemicznymi oraz przeciwdziałanie fałszowaniu żywności*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu „Nauki Inżynierskie i Technologie = Engineering Sciences and Technologies” 2018, nr 29.

²⁹ <https://weterynarianews.pl/inspekcja-weterynaryjna-na-czym-polega-praca-inspektora/> (dostęp: 15.01.2021 r.).

- [3] Rudy M., *Zmiany w organizacji służby sanitarnej i weterynaryjnej po 1989 r.* „Życie Weterynaryjne” 2008, nr 83(6).
- [4] Sitarz S., Janczar-Smuga M., *Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa żywności, możliwości ich kontroli oraz eliminacji*, „Nauki Inżynierskie i Technologie 2(5)” 2012.

Prawodawstwo

- [1] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1557).
- [2] Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2008 r., nr 213, poz. 134 ze zm.).

Netografia

- [1] <https://www.wetgiw.gov.pl/inspekcja-weterynaryjna/sto-lat-polskiej-sluzby-weterynaryjnej---rys-historyczny>
- [2] <https://www.wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/farmacja-weterynaryjna>
- [3] <https://www.wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/sfalszowany-produkt- leczniczy>
- [4] <https://www.wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/dzialania-powiatowego- lekarza-weterynarii>
- [5] <http://www.giwet.waw.pl/www/>
- [6] <https://www.wetgiw.gov.pl/inspekcja-weterynaryjna/organizacja-inspekcji- weterynaryjnej>
- [7] <https://weterynarianews.pl/inspekcja-weterynaryjna-na-czym-polega-praca- inspektora/>

Streszczenie

Zapewnienie ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa spoczywa na bardzo licznej grupie podmiotów, z których większość należy do systemu administracji publicznej. Podmioty te wykonują swoje zadania w wielu odmiennych wymiarach sfery bezpieczeństwa państwa, działając na terenie całego kraju, bądź koncentrując się na wyznaczonym jego obszarze. System administracji publicznej w państwie tworzy organy administracji ogólnej oraz administracji specjalnej. Rola tych pierwszych sprowadza się przede wszystkim do działań kierowniczych, koordynacyjnych, kontrolnych i nadzorczych, natomiast działalność tych drugich oparta jest w głównej mierze na wykonywaniu zadań o charakterze realizatorskim. Podmioty te wpływają w znaczący sposób na zwiększenie skuteczności i efektywności działań państwa na rzecz ochrony bezpieczeństwa, przy czym rzeczywista skuteczność zależy od organizacji tej części administracji, zatrudnionych w niej pracowników i przygotowania ich do wykonywania zadań.

Administrację specjalną powinien cechować wysoki stopień specjalizacji zadań, co z pewnością gwarantuje fachowość i profesjonalizm działania. Specjalizacja zawsze bowiem sprzyja nabywaniu wprawy, przez co ekonomizuje poszczególne czynności, które w innym razie musiałyby pozostać rozproszone pomiędzy wieloma podmiotami, wymagałyby większych nakładów, zarówno osobowych, rzeczowych, jak i finansowych. Ponadto administrację specjalną, jako system dość mocno rozbudowany, powinny charakteryzować także komplementarność, logiczny i przemyślany podział zadań i kompetencji, a także nastawienia na współdziałanie jako podstawę wzajemnej współpracy poszczególnych jego ogniw. Elementy te wydają się być szczególnie istotne dla zapewnienia sprawności i zdolności całego systemu bezpieczeństwa, którego błędy i nieodpowiednie funkcjonowanie mogą powodować nieprzewidywane skutki o poważnych rozmiarach.

Jednostki administracji specjalnej to wyspecjalizowane w ochronie poszczególnych obszarów bezpieczeństwa służby, inspekcje i straże, które wyposażone zostały w swoiste środki i formy działania, a w razie potrzeby uprawnione i jednocześnie zobligowane do podejmowania wzajemnej współpracy na rzecz ochrony bezpieczeństwa. Podejmując wyznaczone działania na określonych wycinkach obszaru bezpieczeństwa, przejmują odpowiedzialność za zapewnienie należytej ochrony przed różnego rodzaju zagrożeniami, w tym zagrożeniami powodziowymi, zagrożeniami przeciwpożarowymi, zagrożeniami finansowymi, zagrożeniami w transporcie i komunikacji, zagrożeniami epidemiologicznymi, czy zagrożeniami zdrowotnymi.

Jednostki te określane są także mianem formacji mundurowych, jako że spośród innych organów administracji publicznej odróżniają się zwykle posiadaniem umundurowania, będącego w oczach przeciętnego obywatela środkiem szybkiej identyfikacji przedstawiciela formacji. Ich status prawny jest mocno zróżnicowany, a zasady organizacji i działania regulują odrębne przepisy. Służby i formacje ochrony bezpieczeństwa to w głównej mierze podmioty będące częścią aparatu administracji rządowej (policja, straż pożarna, inspekcja transportu drogowego), jednakże znajdują się wśród nich również jednostki samorządowe (straż gminna), a nawet służby publiczne tworzone przez podmioty prywatne (straż ochrony kolei). O statusie prawnym każdej z formacji ochrony bezpieczeństwa decyduje ustawodawca w odrębnym akcie prawnym.

Niniejsza publikacja to przegląd bieżących problemów związanych z organizacją oraz funkcjonowaniem wybranych służb, inspekcji i straży, a jednocześnie próba charakterystyki aktualnych tendencji rozwojowych w systemie ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Jej celem jest uporządkowanie i dokonanie odpowiedniej systematyki zagadnień strukturalno-organizacyjnych oraz funkcjonalnych w świetle dokonanych w ostatnich latach zmian w ustawodawstwie. Jest ona efektem badań podejmowanych w Zakładzie Prawa i Administracji, przy czym autorami poszczególnych tekstów są zarówno doświadczeni pracownicy naukowcy, jak i studenci kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne na Wydziale Zarządzania Politechniki Rzeszowskiej.

Specialized services, inspections and guards in the state internal security administration system

Summary

Providing the protection of state internal security rests on a very large group of entities, most of which belong to the public administration system. These entities perform their tasks in many different dimensions of the state security sphere, operate throughout the country or focus on its designated area. The system of public administration in the state consists of general administration organs and special administration ones. The role of the former include mainly management, coordination, control and supervisory activities, while the activity of the latter is mainly based on the performance of executive tasks. These entities have a significant impact on increasing the effectiveness and efficiency of the state's actions for the protection of security, and the actual effectiveness depends on the organization of this part of the administration, its employees and their preparation to perform their tasks.

Special administration should be characterized by a high degree of task specialization, which certainly guarantees professionalism. Specialization is always conducive to the practice acquisition, which makes it economize individual activities that would otherwise have to remain dispersed among many entities, would require greater expenditure, both personal, material and financial. In addition, special administration, as a fairly extensive system, should also be characterized by complementarity, a logical and thoughtful division of tasks and competences, as well as an attitude to cooperation as the basis for mutual collaboration of its individual links. These elements seem to be particularly important to ensure the efficiency and suitability of the entire safety system, the errors and inadequate functioning of which may cause unexpected and serious consequences.

Special administration units are services, inspections and guards specialized in the protection of individual security areas, equipped with specific means and forms of action, and, if necessary, authorized and at the same time obliged to undertake mutual cooperation for the protection of security. By taking designated actions in specific sections of the security area, they take responsibility to ensure adequate protection against various types of threats, including flood threats, fire threats, financial threats, threats in transport and communication, epidemiological threats or health threats.

These units are also referred to as uniformed formations, as they usually distinguish themselves from other public administration bodies by having uniforms, which, in the eyes of an average citizen, are a means of quick identification of a formation representative. Their legal status is highly diversified, and the rules of organization and operation are regulated by separate provisions. Security services and formations are mainly entities that are part of the government administration apparatus (the Police, Fire Brigade, Road Transport Inspection), however, they also include local government units (Municipal Guard), and even public services created by private entities (Railroad Security Guard). The legal status of each of these formations is decided by the legislator in a separate legal act.

This publication is a review of the current issues related to the organization and functioning of selected services, inspections and guards, and at the same time an attempt to

characterize the current development trends in the state's internal security protection system. Its purpose is to organize and systematize the structural, organizational and functional issues in the light of the changes in legislation introduced in recent years. It is the result of research undertaken in the Department of Law and Administration, while the authors of individual texts are both experienced academics and students of internal security at the Faculty of Management of the Rzeszow University of Technology.