

**Marek ŻUKOWSKI<sup>1</sup>**

## **POJĘCIE, CECHY ORAZ ZAKRES POLICJI ADMINISTRACYJNEJ**

Problematyka policji administracyjnej nie była do tej pory przedmiotem monograficznych opracowań w polskim prawie administracyjnym, a nadmienić należy, że termin ten używany był już w starożytności. Na przestrzeni wieków zmieniło się jego znaczenie. Nie brakuje również głosów, że termin ten wyszedł już z użycia. Policja w ujęciu podmiotowym utożsamiana jest z podmiotami realizującymi funkcje policyjne, a w znaczeniu funkcjonalnym oznacza cel, którym jest ochrona interesów państwa przed naruszeniami lub też przywrócenie stanu sprzed naruszenia. Policja służy usuwaniu zagrożenia interesu publicznego, nie zajmuje się natomiast bezpośrednio zaspokajaniem potrzeb społecznych. W niniejszym artykule autor przedstawił genezę pojęcia „policja”, definicję, cechy policji oraz funkcje i metody jej działania.

Zagadnienia dotyczące policji administracyjnej nie były do tej pory przedmiotem monograficznych opracowań w literaturze polskiego prawa administracyjnego.

Pojęcie policji administracyjnej wiąże się z terminem „policja”, pochodzącym od greckiego słowa *politea*, oznaczającego zarząd miastem-państwem czy też państwowość. „Politea to taka forma ustrojowa państwa i o takim systemie rządzenia, która zapewniała jednostkom dobre, właściwe czasom starożytnym, warunki życia obywatelskiego”<sup>2</sup>. Terminu „politea” użył po raz pierwszy Ksenofont w dziele *Republika Ateńska*<sup>3</sup>. Ksenofont określeniem tym oznaczał całokształt organizacji życia państwowego oraz taką formę ustrojową państwa, która była w stanie zapewnić jednostkom godziwe warunki życia<sup>4</sup>. Niekiedy też źródła tego terminu wywodzone są od łacińskiego słowa *politia*.

W państwie starożytnym władza państwowa ograniczała się do utrzymywania porządku prawnego i ochrony od niebezpieczeństw zagrażających z zewnątrz, a w zakresie porządku wewnętrznego polegała na ochronie jednostki na drogach publicznych przed rozbójnikami.

Zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego w Rzymie należały do kompetencji magistratur, działających w tym zakresie z urzędu lub na zlecenie senatu. Cenzorzy sprawowali ogólną kontrolę moralności publicznej<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Prof. dr hab. Marek Żukowski, Katedra Administracji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Wydział Administracji i Zarządzania, Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie.

<sup>2</sup> W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 4.

<sup>3</sup> A. Chajbowicz, *Antyczne korzenie policji administracyjnej i działalności policyjnej*, [w:] *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. A. Błaś, K. Nowicki, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005, s. 107.

<sup>4</sup> D. Gatner, *Policja administracyjna (studium z teorii myśli administracyjnej)*, „Organizacja – Metody – Technika w Administracji Państwowej” 1988/8–9, s. 26.

<sup>5</sup> M. Kuryłowicz, *Nadzór magistratur rzymskich nad porządkiem publicznym*, [w:] *Bezpieczeństwo i porządek publiczny. Historia, teoria, polityka*, red. E. Ura, Rzeszów 2003, s. 43 i nast.

Jerzy Malec, powołując się na prace Hansa Maiera i J. Segalla o historii zarządu policyjnego Rzeszy, ocenia, że termin „policja” przeszczepiony został w końcu XV wieku do słownictwa Kancelarii Rzeszy z Burgundii<sup>6</sup>.

W XIV i XV w. we Francji policja była pojęciem statycznym, oznaczającym działalność, cel państwa lub w znaczeniu ściślejszym – dobry, uporządkowany stan państwa<sup>7</sup>. Stąd trafiła w XV w. do Niemiec, gdzie stosowano pojęcie *ius politiae* (prawa policji). Termin ten miał początkowo szerokie znaczenie i obejmował nawet ogół funkcji państwowych. Podobnie szerokie rozumienie pojęcia „policja” występowało na gruncie państwa policyjnego, ukształtowanego głównie przez naukę administracji i naukę prawa administracyjnego w oparciu o zasady ustrojowo-polityczne państw europejskich na przełomie XVII i XVIII w.<sup>8</sup>

Państwo policyjne powstało w wyniku przemian gospodarczych, rozwoju przemysłu, komunikacji i handlu, zmiany techniki prowadzenia wojen, a w ślad za tym – rozpadu organizacji stanowych, recepcji prawa rzymskiego i renesansu idei państwa antycznego, reformacji oraz rozwoju doktryn politycznych, zwłaszcza doktryny suwerenności i teorii podziału władzy. Władza zaś opierała się na wojsku i na zawodowej kadrze urzędników<sup>9</sup>.

Teoria *ius politiae* powstała we Francji, a rozwinięta w państwach niemieckich uzasadniała prawo panującego do wkraczania we wszystkie dziedziny życia poddanych w celu ochrony przed powstaniem szkód mogących zagrozić społeczeństwu; działanie to podejmowane było w interesie dobra powszechnego.

Policja obejmowała zasięgiem całą działalność administracji wewnętrznej. Poza nią pozostawały jedynie: administracja skarbowa, administracja spraw zagranicznych, administracja wojskowa i administracja sądowa.

W znaczeniu tym pojęcie policji używane było w Polsce w końcu XVIII w. Utworzona w 1774 r. Rada Nieustająca podzielona była na pięć departamentów: Interesów Cudzoziemskich, Wojskowy, Sprawiedliwości, Skarbowy i Policji, czyli Dobrego Porządku<sup>10</sup>.

Zakres działania Departamentu Policji został początkowo określony w sposób wąski i ograniczał się do kontroli władzy policyjnej marszałków. Dopiero nowa ustawa z 1776 r. rozszerzyła kompetencje Departamentu o kontrolę rachunków miast, przeznaczając część ich dochodów na potrzeby policji, oraz o zawieranie kontraktów dotyczących uporządkowania miast, naprawę dróg, budowy mostów itp. Komisje dobrego porządku przysyłały Departamentowi Policji sprawozdania ze swych czynności oraz kosztorysy ważniejszych prac do zatwierdzenia.

Uchwalona 3 maja 1791 r. konstytucja stworzyła nowoczesną administrację państwową szczebla centralnego. Administrację lokalną w znacznym stopniu przekazano władzy rządowej, pozostawiając jedynie administrację wiejską w gestii właścicieli dóbr ziemskich.

<sup>6</sup> J. Malec, *Studia z dziejów administracji nowożytnej*, Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2003, s. 24.

<sup>7</sup> A. Matan, *Policja administracyjna jako funkcja administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji wobec wezwań współczesnego państwa prawa*, red. J. Łukasiewicz, TNOiK, Rzeszów 2002, s. 352.

<sup>8</sup> A. Błaś, *Administracja publiczna w państwie policyjnym*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 26.

<sup>9</sup> M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Poznań 1959, s. 7.

<sup>10</sup> A. Matan, *Policja administracyjna jako funkcja...*, s. 352.

Na czele władzy wykonawczej stanęła Straż Praw – o pozycji i kompetencjach zbliżonych do rady ministrów. Kontrolowała ona całą administrację publiczną. Podlegały jej komisje rządowe: Edukacji Narodowej, Wojska, Policji i Skarbu.

Komisja Policji utworzona została w czerwcu 1791 r., a do zadań jej należało zapewnienie bezpieczeństwa i spokoju mieszkańców oraz sprawy tzw. wygody publicznej, czyli szeroko rozumianej administracji. Obszar kraju podzielono na osiem wydziałów policyjnych, zwanych intendencjami, na których czele stali intendenci policji.

Kompetencje Komisji Policji obejmowały: policję bezpieczeństwa, policję obyczajową, policję budowlaną i handlową, ochronę zdrowia i opiekę społeczną, a w zakresie tej ostatniej kierowanie żebraków i ubogich do domów pracy przymusowej. Komisja czuwała nad ochroną praw autorskich, zbierała dane statystyczne o stosunkach ludnościowych, dbała o kontrolę cen i o środki komunikacji. Komisji nie wolno było natomiast naruszać „przyrodzonych i zabezpieczonych ustawami Rzeczypospolitej praw wolności i własności osobistej obywateli”, rozciągać swej władzy poza miasta królewskie na miasta i wsie prywatne, zaciągać długów publicznych, nakładać podatków i opłat, stanowić praw oraz przejmować kompetencji innych władz.

W 1792 r. wydano anonimowe *Początkowe prawidła policji ogólnej w kraju*. Było to pierwsze i jedyne w Polsce przedrozbiorowe dzieło poświęcone w całości działalności policji. Ten podręcznik nauki policji obejmował wszystkie problemy zaliczane do sfery oddziaływania państwa, a ściślej administracji publicznej. Układ dzieła przejęty został z *Traité de la Police* Nicolasa Delamare<sup>11</sup>. Autor definiował policję jako zespół norm administracyjnych, mających zapewnić zgodność partykularnych interesów obywateli z ogólnym dobrem kraju – interesem władzy nadrzędnej. W szerokim znaczeniu policja stanowiła ogół prawideł ustanowionych dla „dobrego bytu wewnętrznego” kraju i jego mieszkańców, a w węższym znaczeniu – wszystko to, co przyczyniało się do zapewnienia spokoju, porządku i bezpieczeństwa. W znaczeniu ścisłym były to reguły szczególne, mające zastosowanie do rzemieślników i kupców, do miar i wag, do handlu towarów i żywności. Ochroną ze strony policji należało objąć: religię, obyczaje, zdrowie mieszkańców, żywność, rozwój miast, bezpieczeństwo i spokój publiczny, naukę i sztuki wyzwolone, handel, rzemiosło i przemysł, ubogich, inwalidów i żebraków.

Nastąpiło wyodrębnienie nauki policyjnej, celem której było określenie zasad, jakimi powinna kierować się władza na drodze realizacji celów państwa policyjnego. Do końca XVII w. nauka policji wchodziła w skład doktryny kameralistycznej, która zajmowała się problemami administracji, zagadnieniami finansów państwa oraz ekonomii politycznej. Wyodrębnienie policystyki nastąpiło pod wpływem dwóch pisarzy niemieckich – Johanna Heinricha von Justi oraz Josepha von Sonnenfelsa<sup>12</sup>. Justi oddzielił naukę policji od innych dziedzin polityki. Nauka policji miała tak kształtować wewnętrzną konstrukcję państwa, aby dobrobyt poszczególnych obywateli znajdował się w połączeniu z powszechnym dobrem ogółu. Policja miała pełnić funkcję pośrednika między obywatelami a państwem. Miała obejmować trzy sfery zagadnień: gospodarkę kraju, czuwanie nad środkami zapewniającymi dobry stan żywienia ludności oraz dobre obyczaje poddanych.

Policyści głosili, że podstawowym celem państwa jest zapewnienie szczęścia i dobrobytu poddanym za pomocą wszelkich dostępnych środków. Policja nie ograniczała się do

<sup>11</sup> J. Malec, *Studia z dziejów administracji nowożytnej*, s. 16.

<sup>12</sup> Tamże, s. 24.

zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Określenie „policja” stanowiło synonim administracji. W wieku XVII nastąpiło wyodrębnienie z tego pojęcia spraw zagranicznych, wojskowych oraz skarbowych, w wieku następnym – sądownictwa. W XIX w. wyodrębniło się prawodawstwo, co było równoznaczne z ograniczeniem terminu „policja” do administracji wewnętrznej, ukierunkowanej na osiągnięcie szczęścia ludzkiego i utrzymanie porządku publicznego<sup>13</sup>.

W XVII–XVIII wieku wyodrębniło się oddzielne od prawa sądowego „prawo” administracyjne, regulujące działalność aparatu władzy. Nastąpił podział prawa na dwie różne co do charakteru grupy: prawo prywatne i prawo publiczne, a w konsekwencji – ostateczny rozdział administracji i sądownictwa.

Interesowi publicznemu, utożsamianemu z interesem państwa, przyznawano pierwszeństwo przed interesem prywatnym jednostki. Posługując się przykładem Niemiec, Stanisław Kasznica zauważył, że pojęciem „prawo policji” zaczęto tam obejmować „całokształt praw zwierzchniczych panującego w dziedzinie świeckiej”. W imię tego prawa panujący uważał się za „powołanego do dbania o dobrobyt powszechny i wprowadzenie go przy pomocy przymusu”, jak również do „wtrącania się w prywatne życie poddanych i do reglamentowania wszelkich jego objawów, a to celem zapewnienia im szczęśliwości ziemskiej”.

Prawo to musiało być wykonywane przez struktury organizacyjne administracji. Wytworzył się hierarchicznie zbudowany aparat władz administracyjnych, oparty o zawodową kadre urzędników, uzależnioną wyłącznie od panującego. Byli oni przedstawicielami i pełnomocnikami panującego, który w każdej sytuacji mógł wkroczyć do działania sam. Hierarchiczna organizacja administracji oparta była o zasadę bezwzględnej posłuszeństwa wobec organu nadrzędnego, co powodowało, że aparat ten był jednolity, sprawny i przejął szybko kompetencje urzędów stanowych. Działał on według wskazówek monarchy, które były rodzajem wewnętrznych instrukcji służbowych, nie powodowały nabycia praw ze strony obywateli i nie uważano ich za przepisy prawne *sensu stricto*. Decyzje administracyjne miały charakter wiążący jednostronnie.

Struktury organizacyjne administracji były tworzone i przekształcane także przepisami prawa policyjnego, należącymi do tzw. sfery wewnętrznej<sup>14</sup>.

Wyjątkowo szeroki zakres działania policji musiał ulec stopniowemu ograniczeniu. Zaczęto tworzyć nowe organy, jak również zaczęto ograniczać wszechwładzę państwa. W Niemczech podjęto próbę ustawowego zdefiniowania policji<sup>15</sup>. Na gruncie przepisów tzw. Landrechtu pruskiego z 1794 r. określono, że „rzeczą policji jest tworzyć potrzebne urzędy, zapewniające publiczny spokój, bezpieczeństwo i porządek, jak również zwalczać wszelkie niebezpieczeństwa zagrażające ogółowi i poszczególnym jednostkom”. Podobne określenie pojęcia policji zawarto w ustawie o administracji krajowej Turynii z 1926 r. i pruskiej ustawie o policji administracyjnej z 1931 r.<sup>16</sup> W ramach tej policji wyróżniano policję bezpieczeństwa, policję kryminalną i policję administracyjną, zakres działania której określano w sposób negatywny lub też poprzez wskazanie działów prawa

<sup>13</sup> S. Pieprzny, *Kształtowanie się administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Zeszyty Naukowe WSZiA” 9 (2009).

<sup>14</sup> A. Błaś, *Administracja publiczna w państwie policyjnym*, s. 31.

<sup>15</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 136.

<sup>16</sup> A. Matan, *Policja administracyjna jako funkcja...*, s. 353.

administracyjnego wyznaczających administracji zadania polegające na ochronie przed wymienionymi zagrożeniami<sup>17</sup>.

W rozmaitych okresach termin „policja” miał różne znaczenie. W II RP przypisywano mu dwa znaczenia:

- a) określenie funkcji państwa i kierunku działalności państwowej,
- b) oznaczenie organów, które tę funkcję miały pełnić<sup>18</sup>.

Władysław Kawka sformułował w 1938 r. następującą definicję policji: „Jest ona [...] działalnością administracji wewnętrznej, skierowaną na zapewnienie ochrony bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego”<sup>19</sup>. Policja chroniła trojaki rodzaj dobra. Bezpieczeństwem publicznym określony został stan, w którym ogół społeczeństwa i jego interesy, jak też państwo ze swoimi celami mają zapewnioną ochronę od szkód im zagrażających. Przez porządek prawny rozumiano całokształt norm umożliwiających normalny rozwój życia w organizacji państwowej. Trzecim dobrem chronionym przez policję był spokój publiczny.

Z. Cybichowski uważał, że pod pojęciem „policja” rozumie się organy publiczne powołane do utrzymania ładu i porządku publicznego, przy czym organizacja policji należy do państwa, które swoje kompetencje w tym zakresie może przekazać innemu podmiotowi publiczno-prawnemu. Policja utrzymuje ład i porządek publiczny, co stanowi też granice jej działalności. Cybichowski stwierdził, że działalność policyjną można podzielić na różne rodzaje, wyróżniając policję ogólną, czyli bezpieczeństwa, policję sanitarną, wodną, kolejową, budowlaną, prasową i widowiskową<sup>20</sup>.

Obecnie „policję administracyjną kojarzy się z utrzymaniem oraz ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego w ogóle lub na wybranych odcinkach aktywności (np. ochrony i zwalczania klęsk żywiołowych), lub na określonych terenach (np. w granicach państwa, w gminie), czy wreszcie [z] ochroną dóbr szczególnie cenionych (np. ochrona zdrowia)”<sup>21</sup>. W szerszym znaczeniu funkcje policji administracyjnej mogą spełniać również organy cywilne, nieorganizowane na wzór wojskowy (w szczególności różnego rodzaju inspekcje).

Tadeusz Bigo określił cechy policji: przymus jako stosowny środek oraz utrzymanie porządku publicznego jako cel działalności. Wyodrębnił policję administracyjną i policję bezpieczeństwa. Ta pierwsza nie jest podległa ministrowi bezpieczeństwa, a funkcjonuje w różnych resortach, w zależności od chronionego dobra. Przedmiot ochrony policji administracyjnej jest konkretny, podczas gdy policji bezpieczeństwa – ogólny; celem działania tej drugiej jest zapewnienie porządku i bezpieczeństwa. Za T. Bigo cele działania policji powtórzył A. Matan<sup>22</sup>. Policję administracyjną – zdaniem T. Bigo – należy odróżnić od tzw. policji sądowej, zajmującej się ściganiem i wykrywaniem przestępstw kryminalnych. Bigo uważa, że policja administracyjna może być wykonywana przez „organy

<sup>17</sup> M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995, s. 49.

<sup>18</sup> B. Dolnicki, *Policyjne funkcje państwa w Polsce*, [w:] *Problemy prawa angielskiego i europejskiego oraz reformy*, red. K. Nowacki, Wrocław 2000, s. 395.

<sup>19</sup> D. Gatner, *Policja administracyjna...*, s. 27.

<sup>20</sup> Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, t. II, Warszawa b.d., s. 622.

<sup>21</sup> Z. Leoński, *Policja administracyjna – istota, rodzaje, zadania*, [w:] *Węzłowe problemy prawa administracyjnego*, t. III, Poznań 2000, s. 39.

<sup>22</sup> A. Matan, *Policja administracyjna jako funkcja...*, s. 354–355.

związków samorządowych, wykonujących te funkcje albo jako poruczone, albo we własnym zakresie działania”<sup>23</sup>.

Policję administracyjną oraz policję bezpieczeństwa wyodrębnia również S. Kasznica. Jest to o tyle istotne, że jego poglądy wywarły znaczący wpływ na pojmowanie analizowanego pojęcia w polskiej doktrynie prawa administracyjnego<sup>24</sup>. Kasznica dostrzegł, że termin „policja” używany jest zarówno dla określenia pewnej funkcji państwa czy też kierunku działalności państwowej, jak i dla oznaczenia organów sprawujących tę funkcję. Policja w znaczeniu przedmiotowym to działalność obejmująca dwie kategorie zjawisk. Do pierwszej należy ochrona obywateli przed określonymi niebezpieczeństwami oraz usuwanie szkód z nimi związanych. Niebezpieczeństwa zagrażają „ze strony sił przyrody, żywiołów, zwierząt i roślin szkodliwych, drobnoustrojów (choroby zakaźne) [...], ale także ze strony innych ludzi: przestępczych, lekkomyślnych, wrogich [...]. Zagrażają zdrowiu, mieniu, gospodarce człowieka, życiu jego społecznemu, dobrom jego materialnym i duchowym”<sup>25</sup>.

Policja utożsamiana w ujęciu podmiotowym z podmiotami realizującymi funkcje policyjne dzieli się na policję bezpieczeństwa, w ramach której funkcjonuje m.in. policja polityczna i kryminalna, oraz na policję administracyjną. Policja bezpieczeństwa podlegała w okresie dwudziestolecia międzywojennego ministrowi spraw wewnętrznych, a w terenie – władzom administracji ogólnej. Policja administracyjna zorganizowana była w ramach poszczególnych działów administracji; powołana została do ochrony określonych dóbr objętych zakresem tych działów. W jej ramach S. Kasznica wyodrębnił np. policję rolną, leśną, rybacką, łowiecką, przemysłową, targową, budowlaną, wodną, rzeczną, morską, drogową, kolejową czy też policję zdrowia. Używał też podziału na policję ogólnopaństwową i miejscową. W przypadku policji ogólnopaństwowej wskazane funkcje miały być wykonywane przez organy państwa, zaś w przypadku policji miejscowej – przez jednostki samorządu terytorialnego.

W znaczeniu funkcjonalnym pojęcie „policja” określa:

- 1) cel, którym jest ochrona interesów państwa przed naruszeniami lub też przywrócenie stanu sprzed naruszenia;
- 2) możliwość zastosowania przymusu jako środka służącego do osiągnięcia tego celu<sup>26</sup>.

Policja służy z natury usuwaniu zagrożeń interesu publicznego, nie zajmuje się natomiast bezpośrednio zaspokajaniem potrzeb społecznych. Działalność policji obejmuje wszystkie obszary administracji, zbiorczo nazywana jest „policją administracyjną”.

Marcin Jełowicki uznał, że pojęcie policji administracyjnej wyszło z powszechnego użycia, „choć oddaje ono trafnie – przynajmniej częściowo – istotę i mechanizmy niektórych działań reglamentacyjnych podejmowanych przez wyspecjalizowane w tym kierunku organy administracji państwowej”<sup>27</sup>. Jełowicki ujmował policję administracyjną jedynie w kategoriach przedmiotowych, jako pewien rodzaj czy też kierunek działalności wykonywanej przez wyspecjalizowane organy. Zygmunt Rybicki uważał, że pojęcie to nie odnosi się do „organów policji”, lecz wyłącznie do władczych czynności ochronnych

<sup>23</sup> T. Bigo, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Wrocław 1948, s. 167.

<sup>24</sup> J. Maćkowiak, A. Miruć, *Policja administracyjna a organy administracji niezespolonej*, [w:] *Jakość administracji publicznej*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004, s. 253.

<sup>25</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 137.

<sup>26</sup> B. Dolnicki, *Policyjne funkcje państwa w Polsce*, s. 396.

<sup>27</sup> M. Jełowicki, *Organy administracji specjalnej*, Warszawa 1990, s. 24.

związanych z realizacją tzw. nadzoru specjalistycznego. Rybicki utożsamiał policję administracyjną z realizowaniem zadań polegających na ochronie ustalonego stanu prawnego i faktycznego oraz na przeciwdziałaniu jego naruszeniom<sup>28</sup>.

Andrzej Matan podkreśla, że we współczesnym prawie administracyjnym wyróżnia się policję w znaczeniu materialnym i formalnym. W znaczeniu materialnym obejmuje ona organy zajmujące się ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochroną ładu i spokoju publicznego, ochroną przed zagrożeniami życia itp., zaś w znaczeniu formalnym oznacza organy nazwane tak przez ustawę<sup>29</sup>. Jego zdaniem policja jest jednym z kierunków działalności administracyjnej, nie stanowi natomiast osobnego działu administracji wewnętrznej. „Przenika” wszystkie jej działy tam, gdzie istnieje jakieś niebezpieczeństwo czy też może być zakłócony porządek i spokój publiczny. W tym znaczeniu istnieje policja budowlana, leśna, wodna, łowiecka itd. Źródłem jej działania są różnorodne, liczne niebezpieczeństwa zagrażające ludziom w ich życiu codziennym oraz tarcia i kolizje istniejące lub powstające pomiędzy interesem jednostek a interesem zbiorowości ludzkiej (interese społecznym).

Relacjami między reglamentacją a policją administracyjną zajmował się J. Boć, uznając, że są to osobne funkcje, w ramach których „mamy do czynienia z ograniczeniami formułowanymi w interesie społecznym”, jak również z „tym samym katalogiem form władczych”, jednakże których „przedmiot i cele są różne”. O ile „policja ma na celu zagwarantowanie nienaruszalności dotychczasowego stanu porządku, mienia i niektórych, poddanych ochronie administracyjno-prawnej dóbr osobistych człowieka”, o tyle „reglamentacja pełni też funkcje negatywne w zakresie celowego kształtowania nieuspołecznionej działalności gospodarczej”<sup>30</sup>.

Bogdan Dolnicki pokusił się o wyodrębnienie elementów różnicujących te dwa pojęcia. Działania nadzorcze mogą mieć miejsce wyłącznie wówczas, gdy konkretna norma na to pozwala, podczas gdy przy działaniach o charakterze policyjnym w pewnym stopniu jest dopuszczalne wykorzystanie uznania administracyjnego. Działania policji podejmowane są zawsze, ilekroć pojawiają się konflikty między interesem ogólnospołecznym a partykularnym. Kryteria oceny interesu społecznego (publicznego) najczęściej określone są w aktach normatywnych rangi ustawowej.

Inną opinię wyraził na łamach miesięcznika „Organizacja – Metody – Technika w Administracji Państwowej” Dariusz Gatner, którego zdaniem „potrzeba podjęcia tematu reglamentacyjnych funkcji administracji państwowej (a co za tym idzie – unikalnego tematu policji administracyjnej) implikuje konieczność wnikliwego zbadania problemu”<sup>31</sup>. Zaproponował on wnikliwe zbadanie problemu z kilku punktów widzenia:

- 1) od strony zakresu przedmiotowego, czyli sfer życia społecznego podlegających reglamentacji administracyjnej,
- 2) od strony podmiotów wypełniających funkcje reglamentacyjne,
- 3) od strony metod i prawnych form działania tych organów.

Gatner przypomniał, że reglamentacją administracyjną objęte były w tym okresie (pod koniec lat 80. XX w.) między innymi: zasady ruchu osobowego na terenie kraju (obowią-

<sup>28</sup> Z. Rybicki, *Administracyjnoprawne zagadnienia gospodarki planowej*, Warszawa 1966, s. 83.

<sup>29</sup> A. Matan, *Policja administracyjna jako funkcja...*, s. 355.

<sup>30</sup> J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 120.

<sup>31</sup> D. Gatner, *Funkcje „policji administracyjnej” we współczesnej administracji państwowej*, „Organizacja – Metody – Technika w Administracji Państwowej” 10 (1988), s. 7.

zek meldunkowy), osobowy i towarowy ruch zagraniczny, obrót niektórymi deficytowymi towarami, obrót wartościami dewizowymi, jakość i estetyka towarów dopuszczonych do sprzedaży detalicznej, sprawy miar i wag oraz zasady sprzedaży napojów alkoholowych; specjalnych zezwoleń wymagało posiadanie broni, amunicji i materiałów wybuchowych, urządzeń nadawczo-odbiorczych fal radiowych oraz urządzeń poligraficznych. Prawo regulowało również zasady ruchu na drogach publicznych, zasady ruchu kolejowego, lotniczego i morskiego, normy stosowane w budownictwie (nadzór budowlany), normy eksploatacji niektórych urządzeń przemysłowych (dozór techniczny) i sposób postępowania z substancjami radioaktywnymi. Kontrolą administracji objęto większość publikacji oraz widowiska (cenzura). Normy prawne ustalały zasady eksploatacji zasobów naturalnych: wód, kopalin, gleb, zasobów fauny i flory. Administracja kontrolowała niektóre zasady obrotu artykułami rolnymi (roślinnymi i zwierzęcymi). Prawnie reglamentowane były „tradycyjne” zasady porządku publicznego, takie jak przestrzeganie ciszy nocnej, zachowanie czystości i zasad higieny czy zachowanie spokoju w miejscach publicznych.

Gatner dostrzegł zróżnicowanie organów państwowych pełniących funkcje administracyjne, dotyczące funkcji i zadań, organizacji, specyfiki podporządkowania, prawnych form działania i charakterystyki kadrowej. Jego zdaniem najczęściej są one podporządkowane jednemu z naczelných lub centralnych organów państwowej, a zasadniczy trzon tych organów stanowią tzw. inspekcje specjalne, w tym Państwowa Inspekcja Handlowa, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Państwowa Inspekcja Pracy, Państwowa Inspekcja Radiowa, Inspekcja Gospodarki Energetycznej, Państwowa Inspekcja Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych, Inspekcja Nasienna, Państwowa Inspekcja Techniczna Rolnictwa, Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska, Dozór Techniczny, Inspekcja Wagonów, Inspekcja Gospodarki Samochodami, Inspekcja Gospodarki Materiałowej, Centralny Inspektorat Standaryzacji, Państwowy Dozór Bezpieczeństwa Jądrowego oraz Administracja Kontroli Publikacji i Widowisk.

Przejawy działalności policyjnej zaobserwował w działalności organów administracji celnej, która dysponowała prawem do dokonywania rewizji celnej towarów będących przedmiotem obrotu, przeszukiwania osób, legitymowania, otwierania przesyłek i badania dokumentów handlowych. Podobne kompetencje posiadały organy służb podatkowych, dysponujące prawem do nieograniczonego wstępu i poruszania się na terenie kontrolowanych jednostek, do żądania okazania pełnej dokumentacji finansowej oraz do zabezpieczenia dokumentów i innych dowodów w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa<sup>32</sup>.

Do osobnej grupy, niebędącej jednak administracją *sensu stricto*, Gatner zaliczył organy powołane do spraw obronności państwa, do zabezpieczenia porządku i bezpieczeństwa publicznego w sensie ogólnym (MO), organy straży pożarnej oraz pozostałe formacje paramilitarne. Cechą wszystkich tych organów było działanie w ramach administracji niezespólonej i wąska specjalizacja.

Na gruncie obowiązującego w Polsce prawa nie ma legalnej definicji policji administracyjnej, chociaż Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej wyodrębnia dział administracji wewnętrznej (DzU 2007 nr 65, poz. 437 ze zm.)<sup>33</sup>. Dział „sprawy wewnętrzne” obejmuje sprawy: 1) ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, 2)

<sup>32</sup> Tamże, s. 9.

<sup>33</sup> T.j. z 1999 r., DzU nr 82, poz. 928.



ochrony granicy państwa, kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa, 3) zarządzania kryzysowego, 4) obywatelstwa, 5) obrony cywilnej, 6) ochrony przeciwpożarowej, 7) przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu, 8) ewidencji ludności, dowodów osobistych i paszportów, 9) nadzoru nad ratownictwem górskim i wodnym, 10) rejestracji stanu cywilnego oraz zmiany imion i nazwisk.

W zakres administracji spraw wewnętrznych wchodzi administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>34</sup>. Zdaniem Stanisława Pieprznego katalog jej zadań został tak sformułowany, że oddzielenie spraw bezpieczeństwa i porządku zawęził do zadań policji administracyjnych, z uwzględnieniem policji jako formacji uzbrojonej. Pozostałe elementy zestawienia dotyczą konkretnych spraw z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>35</sup>.

Naczelnym organem administracji państwowej w tym zakresie jest minister spraw wewnętrznych i administracji. Minister realizuje politykę państwa oraz zapewnia koordynację działań między innymi w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i ochrony porządku publicznego, zarządzania kryzysowego, ochrony granic państwa oraz ochrony przeciwpożarowej.

W ramach tych struktur szczególnego znaczenia nabrała policja państwowa. Stanisław Estreicher twierdził, że przydzielane są jej coraz to nowe istotne zadania, co powoduje, że staje się ona „najbardziej wpływowym organem wszechwładzy państwa”<sup>36</sup>.

Strukturę policji oraz zasady funkcjonowania normuje Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o policji (DzU 2007 nr 43, poz. 277). Stanowi ona umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa.

W ujęciu instytucjonalnym policję administracyjną należy rozumieć jako system organów, „których wyłącznym lub głównym zadaniem jest sprawowanie funkcji policyjnej. Kompetencja ta powinna być przyznana konkretnemu organowi w sposób wyraźny, normą prawa stanowionego”<sup>37</sup>.

Można przyjąć, że kierownicy, jak również podporządkowane im struktury organizacyjne służb, inspekcji i straży wchodzi w skład szeroko rozumianej policji administracyjnej w znaczeniu podmiotowym (organizacyjnym). Wśród nich znajduje się m.in. policja, będąca umundurowaną i uzbrojoną formacją przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>38</sup>.

Umocowanie organizacyjne policji, zbliżone do umocowania innych służb, inspekcji i straży zespolonych, a także istnienie innych umundurowanych i uzbrojonych formacji, które nie noszą nazwy „policja”, a jednak wykonują zadania związane z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego, praktycznie uniemożliwiają dokonanie klarownego wyodrębnienia policji bezpieczeństwa z policji administracyjnej według wzoru zaproponowanego przez S. Kasznice<sup>39</sup>. Maćkowiak i Miruć nie chcą się zgodzić ze stwierdzeniem, że wyodrębniony w Ustawie o działach administracji rządowej dział „sprawy we-

<sup>34</sup> B. Dolnicki, *Policyjne funkcje państwa w Polsce*, s. 397.

<sup>35</sup> S. Pieprzny, *Kształtowanie się administracji bezpieczeństwa...*, s. 196.

<sup>36</sup> S. Estreicher, *Wykłady z historii ustroju państwa i prawa na zachodzie Europy*, Kraków 2000, s. 185.

<sup>37</sup> B. Dolnicki, *Policyjne funkcje państwa w Polsce*, s. 396.

<sup>38</sup> J. Maćkowiak, A. Miruć, *Policja administracyjna...*, s. 257.

<sup>39</sup> Tamże, s. 257.

wewnętrzne” obejmuje wszystkie struktury, którym przypisuje się funkcje policji rządowej. Przykładem może być dozór techniczny, niewchodzący w skład zespolonej administracji.

W ramach policji publicznej, ze względu na umiejscowienie organów policji w strukturze administracji publicznej, wyróżnia się organy policji państwowej (Policja) i samorządowej (straże gminne). Stosując kryterium charakteru kompetencji, można je podzielić na dwie grupy: organy o kompetencji ogólnej oraz wyspecjalizowane organy policji. Do grupy pierwszej należą organy sprawujące funkcje policyjne w różnych sferach aktywności (Policja, stráže gminne), zaś do drugiej – organy sprawujące funkcje policyjne na wyspecjalizowanych obszarach (inspekcje, nadzory). W drugiej grupie działają umundurowane i uzbrojone formacje zorganizowane na wzór wojskowy (Straż Graniczna, Straż Marszałkowska, stráže portowe i bankowe, Straż Poczтовая, Państwowa Straż Rybacka, Państwowa Straż Łowiecka, Straż Parku) oraz określone służby cywilne (inspekcje, dozory). Zadania policji są realizowane także przez organy administracji ogólnej (wojewoda przy pomocy wojewódzkich służb, stráže i inspekcji oraz starosta przy pomocy powiatowych służb, inspekcji i stráže, wójt, burmistrz).

W ramach policji prywatnej działają tzw. wewnętrzne służby ochrony oraz przedsiębiorcy dysponujący koncesjami na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia. Do grupy tej należy zaliczyć również służby porządkowe organizatora imprezy masowej.

Wewnętrznyimi służbami ochrony są uzbrojone i umundurowane zespoły pracowników przedsiębiorców lub jednostek organizacyjnych, powołane do zapewnienia obowiązkowej ochrony obszarów, obiektów i urządzeń określonych w art. 5 ust. 2 Ustawy o policji”.

Charakter zadań policji administracyjnej powoduje, że posługuje się ona przede wszystkim środkami o charakterze władczym, a inne działania mają charakter pomocniczy i uzupełniający. Działania władcze obejmują te o charakterze zewnętrznym, kierowane do adresatów pozostających poza strukturą administracji publicznej, oraz działania władcze wewnętrzne, adresowane do organów administracji publicznej pozostających w pewnym układzie zależności.

Do władczych form działania policji zalicza się:

- 1) przepisy porządkowe,
- 2) akt administracyjny generalny o charakterze policyjnym,
- 3) rozkazy policyjne (nakazy i zakazy policyjne).
- 4) pozwolenia policyjne,
- 5) przymus policyjny,
- 6) kary policyjne<sup>40</sup>.

Przepisy porządkowe zaliczane są do aktów generalnych, powszechnie obowiązujących i mających na celu utrzymanie porządku publicznego. Są one podejmowane na podstawie generalnego upoważnienia zawartego w ustawie o administracji rządowej w województwie (art. 40), ustawy o samorządzie powiatowym (art. 41) i ustawy o samorządzie gminnym (art. 40 ust. 3 i 4). Mogą one być wydawane tylko w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Ustawy upoważniające do wydawania przepisów porządkowych uzależniają ich podejmowanie od ich niezbędności dla ochrony dóbr. I tak na przykład wojewoda może wydać rozporządzenie porządkowe, jeśli jest to niezbędne dla ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz dla

<sup>40</sup> A. Matan, *Policja administracyjna jako funkcja...*, s. 359–360.

zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Przepisy porządkowe mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. Przepisy te wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, przy czym ogłaszane są one w szczególnym trybie.

Forma aktu administracyjnego stosowana jest przez policję w celu osiągnięcia zamierzonego celu; w swojej treści zawiera ona zakazy i nakazy adresowane do generalnie określonego adresata, nie reguluje statusu prawnego adresatów i jest aktem bezpośrednio zobowiązującym. Akty administracyjne nie muszą być wydawane w sformalizowanym postępowaniu i mogą być stosunkowo prosto zmieniane.

Przez rozkaz policyjny rozumie się akt administracyjny skierowany do pewnych oznaczonych indywidualnie osób względnie ich kategorii i mający na celu spowodowanie pewnego zachowania w interesie porządku publicznego. Rozkaz ma spowodować pewne zachowanie, czynność albo zaniechanie, może przyjmować formę nakazu lub zakazu.

Pozwolenie policyjne stanowi kategorię aktu administracyjnego o charakterze konstytutywnym i zalicza się do grupy pozwoleń administracyjnych, uchylających ustawy zakaz rozwijania pewnej działalności.

Przymus policyjny jest pewną kategorią przymusu państwowego, której brak jednak znamion przymusu egzekucyjnego.

Dariusz Gatner zauważył, że policja „to przede wszystkim specyficzne formy i metody działania. Prawo do wydawania zakazów, nakazów, zarządzeń porządkowych, udzielania zezwoleń, formułowania zaleceń pokontrolnych, wydawania orzeczeń administracyjnych”<sup>41</sup>.

Zasady wyznaczające granice działania policji podał Andrzej Matan:

- policja jest powołana wyłącznie do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, nie powinna natomiast ingerować w sferę interesów i dóbr prywatnych,
- policja jest powołana jedynie dla ochrony bezpieczeństwa i porządku, a nie dla innych celów,
- policji wolno wkraczać do działania tylko przeciwko faktycznym naruszeniom i bezpośrednim zagrożeniom porządku publicznego,
- policja powinna zwracać się nakazem lub zakazem do tego, kto rzeczywiście zakłócił porządek,
- policja powinna stosować środki jak najmniej uciążliwe dla zobowiązanego,
- policja powinna podejmować działania prowadzące bezpośrednio do wykonania obowiązku,
- przy usuwaniu szkodliwego stanu władza policyjna musi przestrzegać zasady proporcjonalności i umiaru<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> D. Gatner, *Funkcje „policji administracyjnej”* ..., s. 9.

<sup>42</sup> A. Matan, *Policja administracyjna jako funkcja* ..., s. 371–372.

### **DEFINITION, CHARACTERISTICS AND RANGE OF ADMINISTRATIVE POLICE**

The issue of administrative police has not been so far the subject of monographic studies in the Polish administrative law. The term was used in antiquity. Over the centuries, its meaning has changed. There are also opinions that the term went out of use.

The police in subjective terms are identified with subjects realizing police functions and in functional terms it means the aim, which is to protect national interests against infringement or restoring the state before the breach.

The police are to remove the threat to the public interest, but do not deal directly with satisfying social needs.

In this article, the author presented the origin of police definition, definition itself, characteristics of police functions and working methods.