

TOMASZ HOFFMANN



Zatrzymanie prewencyjne na podstawie ustawy o Policji



Zatrzymanie prewencyjne
na podstawie ustawy o Policji

TOMASZ HOFFMANN

Zatrzymanie prewencyjne na podstawie ustawy o Policji

Projekt graficzny i typograficzny: Tomasz Pawluczuk

Projekt okładki: Tomasz Pawluczuk

Recenzja naukowa: dr hab. inż. Piotr Kwiatkiewicz,
prof. dr hab. Bogusław Jagusiak

Korekta: Klaudia Golon

Skład i łamanie: Tomasz Pawluczuk

Druk i oprawa: Drukarnia Totem

Copyright © 2024 by Pomorska Szkoła Wyższa

Starogard Gdański 2024

Wydanie pierwsze

Wydawca

Pomorska Szkoła Wyższa

ul. Kościuszki 112/114

83-200 Starogard Gdański

tel. 58 563 00 90

email: info@twojestudia.pl

<https://twojestudia.pl>

ISBN 978-83-965575-1-3

Pomorska Szkoła Wyższa
Starogard Gdański 2024

Spis treści

Wstęp	7
ROZDZIAŁ I:	
Służby mundurowe w Polsce	11
1. Prawne umocowanie służb mundurowych w państwie demokratycznym	11
2. Geneza i ewolucja służb mundurowych w Polsce na przestrzeni XX i XXI wieku, ich status prawny i zadania	15
3. Usytuowanie służb mundurowych wśród polskich organów państwowych	36
ROZDZIAŁ II:	
Policja jako organ bezpieczeństwa i porządku publicznego	46
1. Geneza powstania Policji w Polsce	46
2. Usytuowanie Policji w systemie organów państwowych	55
3. Organizacja Policji	61
4. Zadania i kompetencje Policji w Polsce	74
ROZDZIAŁ III:	
Zatrzymanie prewencyjne osoby jako środek przymusu	81
1. Zatrzymanie a ujęcie – rozbieżności definicyjne	81
2. Podstawy prawne i przesłanka faktyczna zatrzymania	84
3. Gwarancje osoby zatrzymanej	94
4. Dokumentowanie i czas zatrzymania	97
ROZDZIAŁ IV:	
Środki zaskarżenia czynności zatrzymania	102
1. Zażalenie na czynność zatrzymania	102

ROZDZIAŁ V:

Tryby dochodzenia roszczeń za nielegalność, bezzasadność i prawidłowość zatrzymania

- | | |
|--|-----|
| 1. Karnoprocesowy tryb dochodzenia roszczeń za niesłuszne zatrzymanie | 106 |
| 2. Zatrzymanie prewencyjne w orzecznictwie sądów polskich na przestrzeni lat 2018–2022 | 112 |

Zakończenie 127

Bibliografia 130

Źródła – akty prawne 130

Opracowania, monografie, artykuły naukowe 132

Orzecznictwo 141

Internet 142

Inne 144

Spis tabel 144

Spis rysunków 144

Spis wykresów 144

Wstęp

Służby mundurowe działające w każdym demokratycznym państwie mają ściśle wytyczone zadania, których aksjologii można się dopatrywać w Konstytucji. Ich urzeczywistnienie znajduje się w przepisach ustawowych, a jednym z podstawowych zadań służb mundurowych jest zapewnienie bezpieczeństwa. Organem o szczególnym znaczeniu jest Policja – umundurowana oraz uzbrojona formacja, mająca w założeniu służyć społeczeństwu, odpowiedzialna za utrzymanie bezpieczeństwa oraz porządku publicznego. W związku z przypisaniem tej formacji tak ważnego zadania przyznano jej również władcze kompetencje w tym zakresie, za pośrednictwem których może ona ingerować w wolności oraz prawa człowieka i obywatela.

Policja w ramach swych uprawnień posiada prawo do stosowania środków przymusu bezpośredniego. Jednym z nich jest określone w art. 15 ustawy o Policji zatrzymanie, czyli krótkotrwałe pozbawienie wolności, celem zastosowania środka zapobiegawczego *sensu stricto* lub przymusowego doprowadzenia osoby podejrzanej albo oskarżonej do organu procesowego¹. Instytucja zatrzymania policyjnego znana jest ustawodawstwom wielu państw.

Dość ciekawym rozwiązaniem prawnym – budzącym zarazem wiele kontrowersji – jest zatrzymanie prewencyjne. Jego istota skupia się na tym, że policjant może zatrzymać osobę, która stwarza bezpośrednio zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz mienia, bez

¹ S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 1996, s. 377.

względu na to, czy jej zachowanie ma cechy czynu zabronionego, czy też nie².

W doktrynie istnieje ugruntowany pogląd, że policjant dokonując zatrzymania osoby, musi upewnić się, czy istnieje ku temu podstawa prawna i faktyczna. Tego samego uczy się młodych adeptów zawodu na szkoleniach policyjnych. Zauważyć należy, że brak przesłanki faktycznej naraża funkcjonariusza na odpowiedzialność karną i dyscyplinarną.

Zasadniczym celem badawczym niniejszej pracy jest zaprezentowanie roli i znaczenia instytucji zatrzymania prewencyjnego przewidzianego przez ustawę o Policji. Nacisk położono na wybrane aspekty prawne, które zostały uzupełnione o elementy pozaprawne. Autor podjął próbę omówienia przepisów prawnych oraz praktycznych aspektów zatrzymania prewencyjnego. Wskazał również, w jaki sposób orzecznictwo traktuje tego typu środki przymusu oraz starał się odpowiedzieć na pytanie, czy Policja dokonuje ich zasadnie, legalnie i prawidłowo.

Dla osiągnięcia przedmiotowego celu autor postawił kilka pytań badawczych:

- Czym w istocie jest zatrzymanie prewencyjne, jaki jest jego charakter i rola?
- Jakie są podstawy dogmatyczno-prawne stosowania przez Policję zatrzymania prewencyjnego?
- W jaki sposób zatrzymania prewencyjne są w ostatnim czasie oceniane przez judykaturę?

Celem pracy jest weryfikacja głównej hipotezy, która głosi, że stosowanie przez Policję zatrzymania prewencyjnego w istotny sposób ingeruje w sferę praw i wolności człowieka, wobec którego te środki są stosowane.

Niniejsza praca traktuje o wybranych przykładach zatrzymania prewencyjnego i jego stosowaniu przez Policję w latach 2015–2022 w orzeczeniach sądów polskich. Przyjęta cezura badawcza pozwala zmierzyć pewne zjawiska, przeanalizować je, a nawet ocenić. Można uznać, że przyjęty okres badawczy pozwala na obiektywne spojrzenie

i zaprezentowanie, w jaki sposób zmieniała się praktyka stosowania zatrzymania prewencyjnego przez Policję. Na niniejszą pracę składa się pięć rozdziałów w układzie chronologiczno-problemowym.

Rozdział pierwszy poświęcono zagadnieniu służb mundurowych w Polsce. Analizie dogmatyczno-prawnej poddano normatywne uformowanie służb mundurowych w państwie demokratycznym, stosując metodę historyczno-prawną, omówiono genezę i ewolucję służb mundurowych na przełomie XIX i XX wieku w Polsce. W ostatnim podrozdziale skupiono się na analizie usytuowania służb mundurowych wśród polskich organów państwowych.

W rozdziale drugim podjęto rozważania dotyczące Policji jako organu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Odwołując się do metody historycznej, przedstawiono genezę powstania tej formacji w Polsce, następnie – posiłkując się analizą instytucjonalną – wskazano na usytuowanie Policji w systemie organów państwowych. Sięgając po metody indukcji i dedukcji, wskazano na system organizacji Policji. Z punktu widzenia analizy decyzyjnej omówiono zadania i kompetencje tego organu, a w dalszej części – stosując analizę dogmatyczną – scharakteryzowano prawne formy działania Policji.

W rozdziale trzecim skupiono się na istocie zatrzymania prewencyjnego osoby przez Policję w kontekście stosowania środków przymusu bezpośredniego. Analizując logicznie i językowo, starano się wyjaśnić różnice pomiędzy zatrzymaniem a ujęciem, akcesoryjnie odwołując się do dogmatyczno-prawnych aspektów zatrzymania, omówiono jego podstawy prawne i faktyczne. W dalszej części uwagę badawczą skupiono na gwarancjach osoby zatrzymanej, a także technicznych aspektach dokumentowania zatrzymania prewencyjnego.

W rozdziale czwartym podjęto rozważania nad środkami zaskarżenia czynności zatrzymania. Szczególną uwagę zwrócono na istotę i funkcję zażalenia na czynność zatrzymania.

W ostatnim rozdziale podjęto próbę przeanalizowania trybu dochodzenia roszczeń za nielegalne, niezasadne i nieprawidłowe zatrzymanie. Analizie dogmatycznej poddano karnoprosesowy tryb dochodzenia roszczeń, a także wskazano na dualizm przepisów karnych i cywilnych w procesach odszkodowawczych. Ostatni podrozdział to analiza wybranego orzecznictwa sądów w kontekście zatrzymań prewencyjnych. Starano się ukazać w nim, w jaki sposób zmieniała się praktyka i taktyka zatrzymań, a także jak oceniają te praktyki polskie sądy.

² M. Goettel, *Podręcznik policjanta – uprawnienia policjanta*, Szczytno 1996, s. 5.

Pomimo bogactwa materiałów i literatury, nie wspominając o stosunkowo dużej liczbie niezwykle interesujących i dogłębnie omawiających poszczególne problemy artykułów naukowych, do tej pory nie ukazała się monografia przedstawiająca istotę zatrzymania prewencyjnego na podstawie ustawy o Policji. W dotychczasowych pracach badawczych kwestia ta była ograniczana do poszczególnych, wycinkowo omówionych zagadnień. Wydaje się, że na uboczu zainteresowań prawników pozostała kompleksowa analiza stosowania tego środka przymusu bezpośredniego. Nie oznacza to jednak, że problematyka ta była zupełnie pomijana w poszczególnych opracowaniach naukowych, wydaje się jednak, że do tej pory nie dokonano naukowo udokumentowanej analizy przebiegu zatrzymania policyjnego potraktowanej całościowo.

Na podstawę źródłową niniejszej pracy złożyły się różne materiały: akty prawne, komentarze do ustaw, orzecznictwo zarówno polskie, jak i europejskie. Cennym źródłem wiedzy były także źródła publikowane, zwłaszcza opracowania oraz monografie, a istotnym uzupełnieniem – kwerenda materiałów prasowych. W szerokim zakresie wykorzystano czasopisma naukowe: „Bezpieczeństwo Wewnętrzne”, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, „Przegląd Policyjny”, „Państwo i Prawo” oraz inne.

Służby mundurowe w Polsce

1. Prawne umocowanie służb mundurowych w państwie demokratycznym

Każde państwo działa według odpowiednich reguł określonych w najwyższym akcie prawnym, którym jest ustawa zasadnicza. W Polsce funkcję tego aktu pełni Konstytucja z 2 kwietnia 1997 roku. Określa ona zasady funkcjonowania władz – ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej – w systemie politycznym. Reguluje formę państwa, podstawowe zasady ustrojowe, a także kwestie dotyczące statusu człowieka i obywatela w państwie.

O wielu z tych kwestii decydują panujące w państwie stosunki polityczne i społeczno-gospodarcze³. Służby mundurowe w każdym podmiocie muszą działać zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego, a także legalizmu, praw i wolności człowieka oraz obywatela⁴.

Prowadząc rozważania na temat statusu prawnego służb mundurowych, należy dokonać ich zdefiniowania, a więc uszczegółowienia czym w istocie jest służba mundurowa. W polskiej doktrynie nie ma jej legalnej definicji. Wobec tego należy sięgnąć do języka potocznego, w którym określenie służby mundurowe odnosi się do działania odpowiednich funkcjonariuszy, którzy pracują na rzecz określonej wspólnoty z poświęceniem. Również definicje słownikowe podobnie określają pojęcie służb mundurowych⁵.

Można zatem stwierdzić, że służby to określone formacje wykonujące czynności wymagające zaangażowania i poświęcenia dla wspólnoty, w tym państwa. Z terminem służby połączony jest przymiotnik

3 B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Wrocław 2004, s. 132.

4 Tamże, s. 133.

5 S. Dubisz, *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 3, Warszawa 2003, s. 1278.

mundurowe. Określa on pewnego rodzaju ubiór, oznaczający, że konkretna osoba należy do danej formacji. Zatem służba mundurowa to wyspecjalizowana, działająca dla państwa określona grupa osób mająca do wykonania określone, często specjalne, zadania⁶. Dokonując wykładni językowej pojęcia służba mundurowa, można dojść do wniosku, iż w ramach tego terminu będziemy mieli do czynienia zarówno ze służbami państwowymi, jak i niepaństwowymi (służby ochrony).

Takie rozumowanie nie jest jednak do końca prawidłowe, do służb mundurowych zaliczamy bowiem również formacje, które nie noszą mundurów (służby specjalne). Mimo tego wszystkie one potocznie nazywane są służbami mundurowymi⁷. Jak zatem można zauważyć, dość trudno zdefiniować pojęcie służby mundurowej, tak aby adekwatnie oddawało to, co mamy na myśli. Problemu nie rozwiązuje do końca ani słownik języka polskiego, ani prawodawca.

W. Maciejko, M. Rojewski oraz A. Suławko-Karetko uważają, że do służb mundurowych zalicza się Policję, Biuro Ochrony Rządu (BOR; obecnie Służba Ochrony Państwa, SOP), cywilne i wojskowe służby specjalne, wojsko, Państwową Straż Pożarną, Straż Graniczną, Służbę Celną, Służbę Więzienną, straże gminne, służby ochrony osób i mienia, straż leśną, łowiecką, rybacką, ochrony kolei itp.⁸. K. Sławik uważa, że do służb mundurowych zaliczyć należy Policję, Straż Graniczną, Służbę Więzienną, BOR/SOP, Żandarmerię Wojskową (ŻW), służby specjalne, straż marszałkowską czy Inspekcję Transportu Drogowego (ITD)⁹. Z kolei T. Kuczyński do służb mundurowych zalicza: Policję, Straż Graniczną, Służbę Celną, BOR, Państwową Straż Pożarną, Służbę Więzienną, służby specjalne i wojsko¹⁰.

Wydaje się, że odwołanie się do pojęcia służby może mieć charakter formalny lub instytucjonalny. W przypadku formalnego chodzi o odpowiednie akty prawne regulujące status służb, z kolei jeśli

chodzi o wymiar instytucjonalny to można wskazać na konkretną instytucję w rozumieniu prawnym. W związku z tym do służb mundurowych zaliczyć należy służby zmilitaryzowane i specjalne, a zatem: Policję, Straż Graniczną, Państwową Straż Pożarną, Służbę Więzienną, Służbę Celną, SOP, Agencje Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, a także służbę żołnierzy zawodowych¹¹.

M. Liwo uważa, że termin służby mundurowe to wskazane przez prawodawcę podmioty publiczne o szczególnej organizacji (na wzór wojskowy), podlegające odpowiednim organom administracji i realizujące nałożone na nich ustawowe obowiązki w ramach służby¹². Mimo tego dość trudno odróżnić czy wskazać na konkretne elementy, które potencjalnemu obywatelowi pozwalałyby odróżnić poszczególne formacje na przykład od straży gminnych czy straży ochrony kolei. Zgodnie z licznymi poglądami wcześniej wymienione organy nie są i nie powinny być zaliczane do służb mundurowych, mimo że przecież noszą stosowne uniformy i wykonują określone zadania z zakresu ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego¹³.

Jednak funkcjonariusze Centralnego Biura Antykorupcyjnego nie noszą mundurów, a są zaliczani do służb mundurowych¹⁴. Analizując literaturę w zakresie służb mundurowych, można zauważyć,

6 W. Maciejko, M. Rojewski, A. Suławko-Karetko, *Prawo administracyjne. Zarys wykładu części szczególnej*, Warszawa 2011, s. 133–238.

7 B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Wrocław 2004, s. 13–15.

8 W. Maciejko, M. Rojewski, A. Suławko-Karetko, *Prawo administracyjne. Zarys wykładu części szczególnej*, Warszawa 2011, s. 133–238.

9 K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Warszawa 2011, s. 46–169.

10 T. Kuczyński, *Stosunki służbowe służb zmilitaryzowanych (mundurowych)*, [w:] T. Kuczyński, E. Mazurek-Jasińska, J. Stelina, *System prawa administracyjnego, t. 11, Stosunek służbowy*, red. serii R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 5.

11 Ustawa z 6.4.1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 43, poz. 277, ze zm.), ustawa z 12.10.1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r., nr 116, poz. 675, ze zm.), ustawa z 24.8.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., nr 12, poz. 68, ze zm.), ustawa z 9.4.2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. nr 79, poz. 523, ze zm.), ustawa z 27.8.2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. nr 168, poz. 1323, ze zm.), ustawa z 16.3.2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., nr 163, poz. 1712, ze zm.), ustawa z 24.5.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 29, poz. 154, ze zm.), ustawa z 9.6.2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. nr 104, poz. 708, ze zm.), ustawa z 9.6.2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz.U. nr 104, poz. 710, ze zm.). Zob. literaturę: M. Wieczorek, *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruń 2017; M. Liwo, *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, Warszawa 2013; S. Maj, *Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych*, Warszawa 2008.

12 M. Liwo, *Służby mundurowe, jako kategoria języka prawniczego*, „Przegląd Prawa Publicznego 2015”, nr 2, s. 20.

13 Por. M. Wieczorek, *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruń 2017.

14 P. Szustakiewicz, *Zagadnienie unifikacji przepisów regulujących stosunek służbowy funkcjonariuszy służb mundurowych*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, nr 21/2019, s. 82.

iż niektórzy autorzy twierdzą, że służbą mundurową jest taki podmiot, który wykonuje zadania z zakresu ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego¹⁵. Jeszcze inni sądzą, że pisząc o służbach, należy mieć świadomość funkcji, jaką pełnią w systemie władzy państwa¹⁶. H. Cwiąg twierdzi, że służby mundurowe to także służby specjalne, a zatem utożsamiane z wywiadem i kontrwywiadem, choć nie jest to nigdzie prawnie zdefiniowane¹⁷.

Pod pojęciem służb w niniejszej pracy będą rozumiane formacje wykonujące zadania z zakresu bezpieczeństwa (wewnętrznego i zewnętrznego), o określonej roli i pozycji w strukturze administracyjnej państwa, posiadające charakter zmilitaryzowany, wzorowany na strukturze wojskowej, zhierarchizowany i podporządkowany. Taka definicja przedstawia służby mundurowe od strony zewnętrznej (powierzonych zadań i sposobu zorganizowania). Osoby pełniące służbę są z kolei pod władzą służbową, czyli w określonym stosunku podporządkowania, który charakteryzuje się wysoką dyspozycyjnością, co do wykonywanych zadań oraz innych warunków należących do pełnienia służby funkcjonariuszy w służbach mundurowych.

Wskazać należy również, że w Polsce model kształtowania się koncepcji służb podzielić można na dwa etapy: pierwszy obejmujący lata 1989–1997 oraz drugi trwający od roku 1998 do dzisiaj. W pierwszym etapie dążono do ukształtowania nowej pozycji służb, która odpowiadałaby wymogom państwa prawnego. Drugi uwarunkowany był procesami integracyjnymi na poziomie zarówno międzyrządowym, jak i ponadnarodowym. Dążono, aby wykreowany model służb, odpowiadał nowoczesnym rozwiązaniom i standardom europejskim¹⁸.

Reasumując, należy przyjąć, że służby w demokratycznym państwie prawnym, działają na podstawie i w granicach prawa. Wobec powyższego są one zakotwiczone w ustawach powołujących je do życia. Z kolei owe ustawy czerpią swoje źródło w Konstytucji państwa.

2. Geneza i ewolucja służb mundurowych w Polsce na przestrzeni XX i XXI wieku, ich status prawny i zadania

Jak opisano w poprzednim podrozdziale, pojęcie służb jest terminem bardzo szerokim. W związku z tym nie sposób omówić historycznie wszystkich podmiotów wpisujących się w definicję służb mundurowych. Rozważania można jednak rozpocząć od okresu rozbiorowego, kiedy powstały trzy odrębne organizmy będące we władaniu Rosji, Austrii oraz Niemiec.

Na terenie każdego z zaborów istniał zupełnie inny system prawny, co powodowało wiele komplikacji zarówno dla mieszkańców oraz administracji, jak i służb działających na tych obszarach. W zasadzie już wtedy w każdym zaborze utworzono Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Policji¹⁹. Podobnie sytuacja wyglądała w Księstwie Warszawskim²⁰, Królestwie Polskim²¹, Wolnym Mieście Krakowie czy Wielkim Księstwie Poznańskim²².

We wszystkich wymienionych tworach istniały służby policyjne, pożarnicze²³ oraz zajmujące się ochroną granic²⁴. W trakcie I wojny światowej także w niektórych rejonach Polski działały Straże Obywatelskie, czy milicje miejskie powołane do ochrony bezpieczeństwa i porządku²⁵.

W czasie, kiedy Polska odzyskiwała niepodległość, powołano służby wywiadowcze i kontrwywiadowcze. 25 października 1918 roku, powołano centralny urząd Szefa Sztabu Generalnego, a w jego strukturze usytuowano II Wydział Informacyjny²⁶, który później przekształcił się w Oddział Informacyjny Sztabu Generalnego. Działały w nim cztery sekcje odpowiedzialne za wywiad na wschodzie, zachodzie, kontrwywiad i informacje. W tym samym czasie powołano do życia Policję

15 Np. A. Misiuk, *Historia bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764–1990*, Warszawa 2015, s. 3–20.

16 Z. Siemiątkowski, *Dziedzictwo służb specjalnych Federacji Rosyjskiej. Od ochrony carskiej do FSB*, „Studia Politologiczne”, vol. 43, Warszawa 2017, s. 13–15.

17 H. Cwiąg, *Rola służb specjalnych II RP w systemie ochrony bezpieczeństwa państwa. Wybrane problemy*, [w:] *Służby specjalne we współczesnym państwie*, red. Z. Siemiątkowski, A. Zięba, Warszawa 2016, s. 17–18.

18 J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007, s. 91–95.

19 B. Winiarski, *Ustrój polityczny ziem polskich w XIX wieku*, Poznań 1923, s. 75.

20 M. Kallas, *Organy administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim*, Toruń 1975, s. 30.

21 H. Izdebski, *Rada Administracyjna Królestwa Polskiego w latach 1815–1830*, Warszawa 1978, s. 29.

22 F. Konieczny, *Historia administracji na ziemiach polskich*, Wrocław 2001, s. 287.

23 J.R. Szaflik, *Dzieje ochotniczych straży pożarnych*, Warszawa 1985, s. 38.

24 H. Dominiczak, *Granice państwa i ich ochrona na przestrzeni dziejów 966–1966*, Warszawa 1997, s. 185–190.

25 A. Misiuk, *Historia bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764–1990*, Warszawa 2015, s. 110.

26 A. Misiuk, *Służby specjalne w II Rzeczypospolitej 1918–1939*, wydanie BK i Szk. UOP, 1994 Warszawa 1994, s. 15.

Państwową, formacje odpowiedzialne za ochronę granic²⁷ oraz formacje odpowiedzialne za bezpieczeństwo pożarowe²⁸. Pod koniec 1919 roku powołano do życia Policję Śledczą, która działała do 1939 roku.

W okresie międzywojennym znaczącą funkcję pełniła ochrona przeciwpożarowa. Służba ta była bardzo potrzebna, gdyż na terenie nowego państwa polskiego pojawiało się coraz więcej pożarów. Jak podają statystyki z tamtego okresu, liczba pożarów w latach 1919–1938 przedstawiała się następująco:

Tabela 1. Statystyka pożarów w latach 1919–1938

ROK	LICZBA POŻARÓW	LICZBA ZNISZCZONYCH BUDYNKÓW
1919	3391	10 072
1920	2887	11 134
1921	3439	15 762
1922	3430	20 574
1923	3340	16 899
1924	4408	17 178
1925	6624	22 516
1926	7586	28 899
1927	8148	30 187
1928	9416	37 526
1929	10 548	46 878
1930	10 548	54 678
1931	14 874	65 771
1932	16 752	48 209
1933	20 276	45 738
1934	16 383	58 534
1935	15 093	54 242
1936	18 102	49 755
1937	17 640	51 999
1938	16 177	45 467

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Misiuk, *Historia bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764–1990*, Warszawa 2015, s. 175.

27 H. Dominiczak, *Granice państwa i ich ochrona na przestrzeni dziejów 966–1966*, Warszawa 1997, s. 198.

28 A. Misiuk, *Historia bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764–1990*, Warszawa 2015, s. 170–180.

W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości na terenie Polski działało już 1600 straży pożarnych. Nie posiadały one sprzętu, jednak były doskonale zorganizowane. Dzięki temu mogły zaangażować się w wojnie polsko-rosyjskiej w 1920 roku. Po jej zakończeniu w 1921 roku odbył się pierwszy zjazd Strażactwa Polskiego. Jego celem było zjednoczenie organizacyjne formacji strażackich i skuteczne działanie²⁹. Straż Pożarna – w szczególności formacje ochotniczej straży – stawały się największą organizacją w kraju. W 1924 roku działało około 2400 ochotniczych straży pożarnych³⁰.

Równie duże znaczenie w nowo odrodzonym państwie miały formacje zajmujące się ochroną granic. Z racji tego, że zaraz po odzyskaniu przez Polskę niepodległości nie istniały jeszcze granice formalne, podejmowano próby utworzenia odpowiedniej formacji mającej na celu ochronę granic umownych. Jak podaje A. Misiuk pod koniec 1918 roku wydano Dekret tymczasowego Naczelnika Państwa, w którym powoływano do życia Straż Graniczną, podporządkowaną ministrowi aprowizacji³¹.

W 1921 roku podjęto decyzję o stworzeniu odmiennych zasad organizacji służb ochronnych na granicy wschodniej. Uważano, że ta granica będzie strategicznie istotna dla nowo odrodzonego państwa. Wobec tego dokonano przejęcia Batalionów Celnych od Ministerstwa Skarbu. Miały one zabezpieczać granicę wschodnią, a nadzór nad nimi pełnili wojewodowie i starostowie za pomocą wojewódzkich i powiatowych inspektorów granicznych³².

Wreszcie w 1924 roku, powołano do życia wyspecjalizowaną formację graniczną odpowiedzialną za skuteczne zabezpieczanie granic oraz walkę z bandami, których nie brakowało na terenach wschodnich³³. Chodziło również o to, aby nowa formacja ujawniała agentów czy osoby podejrzewane o terroryzm, przierzucane przez sowieckie

29 *W Polsce odrodzonej*, <https://www.gov.pl/web/kgpsp/w-polsce-odrodzonej>, data dostępu 21.11.2023.

30 A. Misiuk, *Historia bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764–1990*, Warszawa 2015, s. 177.

31 A. Misiuk, *Służby specjalne II RP (1918–1939)*, Warszawa 1998, s. 12.

32 A. Misiuk, *Historia bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764–1990*, Warszawa 2015, s. 150.

33 H. Domiczak, *Granice państwa i ich ochrona na przestrzeni dziejów 966–1996*, Warszawa 1997, s. 56.

służby specjalne na terytorium Polski. Nadano jej nazwę Korpus Ochrony Pogranicza³⁴.

Początkowo funkcjonowało sześć brygad. W 1930 roku powstały oddziały artyleryjskie Korpusu Ochrony Pogranicza. Z kolei w 1938 roku wprowadzono bardzo restrykcyjne zasady przekraczania granicy. Sytuacja polityczna była bardzo napięta, a ówczesne media donosiły o zapowiadającej się wojnie. W związku z tym funkcjonariusze Korpusu Ochrony Pogranicza zostali zmobilizowani i postawieni w stan gotowości³⁵. 1 września 1939 roku Niemcy uderzyły na Polskę z lądu, powietrza i morza. 17 września kolejnego ataku dokonał ZSRR. Kraj znalazł się w dwóch strefach okupacyjnych: niemieckiej i rosyjskiej. Władze niemieckie nakazały wszystkim funkcjonariuszom służb mundurowych powrót do służby pod rygorem bardzo surowych kar. Niemcy powołali Policję Polską Generalnego Gubernatorstwa, tzw. policję granatową³⁶. Okupant częściowo wprowadził swoją administrację i rządy, co z kolei spowodowało sytuację, że niektóre polskie instytucje (administracja samorządowa) kierowane były przez Polaków, choć pełniły one raczej funkcje pomocnicze względem administracji niemieckiej. Podobna sytuacja zachodziła w sądownictwie i innych jednostkach administracji spraw wewnętrznych i sprawiedliwości. Wprowadzona hitlerowska policja stanowiła aparat represji, terroru i eksterminacji.

Konstrukcja systemu policyjnego umożliwiała hitlerowcom niemal pełną kontrolę nad stanem bezpieczeństwa i porządku, zapewniając jednocześnie wysoką operatywność w zakresie realizacji antypolskiej polityki okupacyjnej, gdyż uwalniała ją od uciążliwych, tzw. apolitycznych zadań ogólnopolicyjnych³⁷. Policja granatowa i inne służby mundurowe były zależne i podporządkowane niemieckiej administracji. W Policji Polskiej Generalnego Gubernatorstwa służyli Polacy, Ukraińcy i Białorusini. Szacuje się, że około 30% policjantów było zaangażowanych we współpracę z podziemiem Armii Krajowej³⁸.

Mimo zasług opisywanej formacji została ona z dniem 15 lipca 1944 roku rozwiązana. Po wojnie funkcjonariuszy tej organizacji uznano za przestępców, część z nich trafiła do więzień, a wielu wytoczono pokazowe procesy karne, mające bardziej charakter polityczny aniżeli jurysdykcyjny³⁹. 7 października 1944 roku Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego powołał do życia Milicję Obywatelską (MO). Miał to być organ odpowiedzialny za ochronę bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, a także za prowadzenie dochodzeń i ściganie przestępstw.

Zasada doboru kandydatów do służby opierała się na odpowiednim kluczu klasowym. W niedługim czasie formacja ta stała się instrumentem władzy politycznej, wspierającym jej działania⁴⁰. Z tego powodu służba ta okryła się niesławą. Oprócz MO do życia powołano również Ochotniczą Rezerwę Milicji Obywatelskiej (ORMO), czyli paramilitarną i społeczną organizację, podporządkowaną Milicji Obywatelskiej z ludzi rekrutowanych z Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR) i jej przybudówek⁴¹.

Członkowie ORMO również angażowali się politycznie, co nie przynosiło im chluby. Podobnie było w przypadku Zmotoryzowanych Obwodów Milicji Obywatelskiej (ZOMO)⁴², działających na zasadach wojskowych. Pierwotnie ich celem było niesienie pomocy ludności podczas klęsk żywiołowych czy ochrona imprez masowych⁴³. Funkcjonariusze ZOMO byli skoszarowani, dysponowali bronią, transporterami opancerzonymi, armatkami wodnymi.

W tym samym czasie działały również Rezerwowe Oddziały Milicji Obywatelskiej. Formowane były z żołnierzy rezerwy Wojsk Oddziału Pogranicza, jednostek wojskowych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych⁴⁴. Oddziały te wykorzystywano do patrolowania większych miast, służby na punktach blokadowych czy kontroli na drogach⁴⁵. Do służb mundurowych tego okresu należy zaliczyć także

34 Tamże.

35 A. Misiuk, *Historia bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764–1990*, Warszawa 2015, s. 152–154.

36 M. Getter, *Policja granatowa w Warszawie 1939–1944*, [w:] *Warszawa lat wojny i okupacji 1939–1944*, Warszawa 1972, s. 2.

37 Tamże, s. 21.

38 Tamże.

39 Tamże, s. 23.

40 S. Bolesta, *Pozycja prawna Milicji Obywatelskiej w systemie organów PRL*, Warszawa 1972, s. 23.

41 P. Misiuk, *Instytucje policyjne w Polsce. Zarys dziejów*, Szczytno 2006, s. 17.

42 S. Bolesta, *Pozycja prawna Milicji Obywatelskiej w systemie organów PRL*, Warszawa 1972, s. 32–33.

43 Tamże.

44 P. Misiuk, *Instytucje policyjne w Polsce. Zarys dziejów*, Szczytno 2006, s. 32.

45 Tamże, s. 33.

Nieetatowe Oddziały Milicji Obywatelskiej oraz Oddziały Prewencji Milicji Obywatelskiej, powołane do życia pod koniec 1989 roku. W praktyce stanowiły one kontynuację działań ZOMO⁴⁶.

W okresie PRL-u działały organy bezpieczeństwa publicznego – Urzędy Bezpieczeństwa, przemianowane później na Służbę Bezpieczeństwa (SB). Służby te funkcjonowały na wzór radziecki, koncentrując się na ochronie nowego porządku społeczno-politycznego. W zasadzie formację tę zaczęto tworzyć już w roku 1944, a do jego końca powstało Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego. Zajmowało się ono kontrwywiadem, walką z podziemiem, ochroną gospodarki oraz walką z wrogiem i ogólnie pojętym wywiadem⁴⁷. Stan kadrowy przybywających funkcjonariuszy w pierwszych latach funkcjonowania organów bezpieczeństwa przedstawia poniższa tabela.

Wykres 1. Stan kadrowy organów bezpieczeństwa w latach 1944–1953



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Misiuk, *Historia bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764–1990*, Warszawa 2015, s. 234.

Kryzys systemu komunistycznego po wydarzeniach z 1956 roku spowodował, że zerwano ze stalinowskim modelem działania Urzędów Bezpieczeństwa. W tym roku w dniu 13 listopada powołano Służbę Bezpieczeństwa – organ będący częścią struktury Ministerstwa Spraw

Wewnętrznych i jego oddziałów terenowych⁴⁸. Komórki SB zostały usytuowane w jednostkach organizacyjnych Milicji Obywatelskiej – komendach wojewódzkich i powiatowych. Zasadnicza zmiana w strukturze SB nastąpiła w 1975 roku w wyniku reformy podziału administracyjnego⁴⁹. Zlikwidowano komendy powiatowe, a na każdym posterunku i komendzie MO pojawił się oficer SB. Kolejne zmiany w strukturze tej formacji zaszły w latach osiemdziesiątych XX wieku, kiedy utworzono nowe departamenty ds. walki z niepokojami społecznymi, dywersją, ochroną przed wrogą działalnością rolnictwa i przemysłu. Służba Bezpieczeństwa przetrwała do 1989 roku⁵⁰.

Do służb mundurowych PRL-u zaliczyć należy Korpus Bezpieczeństwa Wewnętrznego (KBW), który powstał 16 marca 1945 roku. Służby te – o charakterze wojskowym – miały początkowo na celu walkę z opozycją polityczną. Do zadań KBW należało wykonywanie szczególnych zadań w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. W 1947 roku służba ta zajmowała się także ochroną obiektów strategicznych ważnych dla Polski. Później obowiązki te przejęła Straż Przemysłowa⁵¹. W 1965 roku dokonano kolejnych zmian, aby w 1974 roku przekształcić je w Nadwiślańskie Jednostki Wojskowe⁵², które przetrwały cały okres PRL-u.

Inną służbą mundurową były powołane w 1945 roku Wojska Ochrony Pogranicza (WOP). Początkowo podporządkowane Ministrowi Obrony Narodowej, w 1949 roku przeszły w zarząd Ministra Bezpieczeństwa Publicznego. W trakcie działania zachodziły w nich kolejne zmiany osobowe i organizacyjne. W 1965 roku WOP został przekazany Ministrowi Obrony Narodowej, by w 1972 przejść do resortu spraw wewnętrznych. WOP od samego powstania aż do końca zajmowały się nie tylko ochroną granicy państwowej, ale także wywiadem. Formalnie zostały rozwiązane w 1991 roku⁵³.

48 A. Jusupović, R. Leśkiewicz, *Historyczno-prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944–1990)*. Zbiór studiów, Warszawa 2013, s. 34.

49 *Aparat bezpieczeństwa w Polsce. Kadra kierownicza, tom III, 1975–1990*, red. P. Piotrowski, Warszawa 2008, s. 45–50.

50 A. Misiuk, *Historia bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764–1990*, Warszawa 2015, s. 245.

51 Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o Straży Przemysłowej, Dz.U. z 1961 r., nr 6, poz. 42.

52 E. Wejner, *Wojsko i politycy bez retuszu*, Toruń 2006, s. 67.

53 A. Misiuk, *Historia bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764–1990*, Warszawa 2015, s. 255.

46 P. Majer, *Ustawy polskiej policji (1791–1990). Źródła z komentarzem*, Szczytno 2005, s. 127.

47 A. Misiuk, *Historia bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764–1990*, Warszawa 2015, s. 234.

W omawianym okresie nie tylko ochrona granic miała zasadnicze znaczenie dla kraju, ale równie istotna była problematyka administracji więziennej. W latach 1944–1956 administracja więzienna podlegała Ministrowi Bezpieczeństwa Publicznego, a od 1956 roku Ministrowi Sprawiedliwości. W 1959 roku uchwalono pierwszą ustawę o Służbie Więziennej⁵⁴. Służba Więzienna miała zajmować się zadaniami związanymi z wykonywaniem kar pobawienia wolności i postanowień o tymczasowym aresztowaniu⁵⁵. Ustawa z 1959 roku była kilkakrotnie nowelizowana, między innymi w 1975 roku⁵⁶, kiedy to wprowadzono wojskowe nazewnictwo stopni, a także w 1983 roku, wprowadzając korpus podchorążych⁵⁷. Formacja ta działała przez cały okres PRL-u, a kolejne zasadnicze zmiany nastąpiły w 1996 roku.

Znaczącą rolę w systemie bezpieczeństwa odgrywała Państwowa Straż Pożarna. Początkowo – tj. 22 listopada 1944 roku – sformowano organ ochrony przeciwpożarowej. Z kolei w 1945 roku reaktywowano Związek Straży Pożarnych, a w 1950 roku uchwalono ustawę o ochronie przeciwpożarowej⁵⁸, która powoływała do życia Komendę Główną Straży Pożarnej podległą Ministrowi Administracji Publicznej⁵⁹. Straże pożarne podzielono na zawodowe, ochotnicze oraz obowiązkowe powołane stosowanymi aktami prawa lokalnego⁶⁰.

Kolejna zmiana zaszła w 1960 roku, kiedy to wprowadzono nowe zasady kształcenia w zakresie pożarniczego⁶¹. W tym samym czasie powołano pomaturalną szkołę Oficerów Pożarnictwa, a na początku lat siedemdziesiątych XX wieku – Wyższą Szkołę Pożarniczą⁶². 12 czerwca 1975 roku weszła w życie nowa ustawa o ochronie przeciwpożarowej, która zmieniła zasady organizacji i strukturę systemu

pożarnictwa⁶³. Organizacja ta przetrwała do końca roku 1991, kiedy wprowadzono nowe zasady ochrony przeciwpożarowej.

Równie ważną sprawą było powołanie do życia Służby Celnej⁶⁴. W 1952 roku utworzono Centralny Zarząd Ceł, przekształcony później w Główny Urząd Ceł. W 1975 roku zaimplementowano prawo celne, a nim dokonano regulacji działania administracji celnej, w tym służby celnej. Ustawa ta została zmieniona w 1989 roku⁶⁵.

W 1960 roku powstała kolejna służba – Straż Ochrony Kolei. Jej zadaniem było zapewnienie bezpieczeństwa i porządku na terenach kolejowych⁶⁶. Jeśli zaś chodzi o tereny leśne, to bezpieczeństwem tam zajmowała się Straż Ochrony Przyrody, mająca uprawnienia policyjne⁶⁷. Warto również wspomnieć o Państwowej Straży Rybackiej, powołanej do życia w 1985 roku. Jej zadaniem było zapobieganie i zwalczanie nielegalnego połowu ryb, raków i minogów oraz zwalczanie obrotu nimi⁶⁸.

Zmiany, jakie zaszły w kraju na arenie politycznej i gospodarczej, spowodowały, że zaszła potrzeba nowego spojrzenia na różne obszary życia. Wiele nowych rozwiązań należało wprowadzić do sektora bezpieczeństwa państwa. W związku z tym pojawiły się nowe koncepcje działania służb mundurowych, co determinowało powołanie nowych jednostek lub wprowadzenie innych rozwiązań prawnych w miejsce już istniejących.

W nowej sytuacji politycznej zastanawiano się, jaki charakter powinny mieć służby mundurowe w Polsce. Pierwszą służbą, którą objęły zmiany, była Milicja Obywatelska. Społeczeństwu sama nazwa kojarzyła się pejoratywnie, a zatem chciano stworzyć zupełnie nową formację zarówno jeśli chodzi o nazwę, jak i charakter.

W związku z powyższym 6 kwietnia 1990 roku powołano do życia Policję⁶⁹. W szczególności chciano, aby uprawnienia policjanta były ograniczone, co wynikało między innymi z niechlubnych doświadczeń poprzednich dekad. Policja miała być instytucją użyteczności publicznej, tzw. społecznym opiekunem społeczeństwa. Położono

54 Ustawa z 10 grudnia 1959 o Służbie Więziennej, Dz.U. z 1959 r., nr 29, poz. 149.

55 Art. 1 ustawy z 10 grudnia 1959 o Służbie Więziennej, Dz.U. z 1959 r., nr 29, poz. 149.

56 Ustawa z dnia 12 czerwca 1975 r. zmieniająca ustawę o Służbie Więziennej, Dz.U. z 1975 r., nr 20, poz. 107.

57 Ustawa z dnia 22 listopada 1983 r. o zmianie ustawy o Służbie Więziennej, Dz.U. z 1983 r., nr 63, poz. 289.

58 Ustawa z dnia 4 lutego 1950 r. o ochronie przeciwpożarowej i jej organizacji, Dz.U. z 1950 r., nr 6, poz. 51.

59 Art. 1 Ustawy z dnia 4 lutego 1950 r. o ochronie przeciwpożarowej i jej organizacji, Dz.U. z 1950 r., nr 6, poz. 51.

60 Art. 8 Ustawy z dnia 4 lutego 1950 r. o ochronie przeciwpożarowej i jej organizacji, Dz.U. z 1950 r., nr 6, poz. 51.

61 A. Misiuk, *Historia bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764–1990*, Warszawa 2015, s. 257.

62 Tamże.

63 Ustawa z dnia 12 czerwca 1975 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. z 1975 r., nr 20, poz. 106.

64 Ustawa z dnia 26 marca 1975 r. Prawo celne, Dz.U. z 1975 r., nr 10, poz. 56.

65 K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Warszawa 2011, s. 157.

66 Ustawa z 2 grudnia 1960 roku o kolejach, Dz.U. z 1960 r., nr 84, poz. 948.

67 K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Warszawa 2011, s. 178.

68 Tamże, s. 184.

69 Ustawa z 6 kwietnia 1990 roku o Policji, Dz.U. z 1990 r., nr 30, poz. 179.

nacisk na rozwój policji lokalnej, a także na to, aby policjant posiadał kompleksowo uregulowane uprawnienia i obowiązki⁷⁰.

Jako główne zadania Policji eksponowano słuźenie społeczeństwu, ochronę bezpieczeństwa ludzi, utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego⁷¹. Kolejne zmiany w strukturach tej służby zaszły w 1998 roku w wyniku wdrożenia reformy organizacji i administracji państwa⁷². Później ustawa o Policji była wielokrotnie nowelizowana – mimo tych zmian do tej pory nie udało się uniknąć ustawodawczych niekonsekwencji, luk, niejasności czy braku spójności⁷³.

Zmian dokonano także w systemie pożarnictwa. 24 sierpnia 1991 r. uchwalono ustawę o Państwowej Straży Pożarnej⁷⁴, która uchylała ustawy z czasów PRL-u. Uregulowała ona na nowo prawa i obowiązki strażaków. W 1995 roku wprowadzono rozwiązania implementujące Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy. Jego celem była ochrona życia, zdrowia oraz mienia podczas walki z pożarami i żywiołami⁷⁵.

Ustawa była wielokrotnie nowelizowana, wprowadzając kolejne prawa i obowiązki strażaka, regulując wysokość uposażenia, czasu pracy, postępowania kwalifikacyjnego, działań antykorupcyjnych, dodatków motywacyjnych, świadczeń odszkodowawczych⁷⁶, organizację formacji itp.⁷⁷.

70 A. Misiuk, *Historia Policji w Polsce od X wieku do współczesności*, Warszawa 2008, s. 187–188.

71 Tamże.

72 S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2011, s. 28.

73 T. Hanausek, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kraków 1996, s. 15; J. Dobkowski, *Zasady organizacji Policji*, [w:] *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2010, s. 312; P. Bogdalski, *Bezpieczeństwo kadrowe Policji na przykładzie przesłanek doboru do służby*, Szczytno 2015, s. 66; K. Drolniński, *Polskie służby policyjne w drodze do Unii Europejskiej. Próba oceny*, [w:] *Unia Europejska – wyzwania dla polskiej Policji*, red. W. Pływaczewski, G. Kędziarska, P. Bogdalski, Szczytno 2003, s. 481; J. Tarno, *Policja jako organ administracji o kompetencjach szczególnych*, [w:] *Policja w strukturach administracji publicznej*, red. A. Babiński, P. Bogdalski, Szczytno 2005, s. 11; W. Majchrowicz, *Zlecenie zadań służbowych w policji. Zarys problematyki*, Słupsk 2013, s. 29; A. Letkiewicz, *Kierunki i metody doskonalenia organizacji pracy Policji*, Rzeszów 2007, s. 123–125.

74 K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Warszawa 2011, s. 188.

75 J. Popis, *Krajowy system ratowniczo-gaśniczy, jako element systemu bezpieczeństwa powszechnego państwa*, „Zeszyty studenckie”, nr 4, Bielsko-Biała 2010, s. 119; A. Stochmal, *Państwowa Straż Pożarna w systemie bezpieczeństwa państwa. Studium Socjologiczne*, Wrocław 2016.

76 Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą, Dz.U. z 2014 r., poz. 616, ze zm.

77 K. Kwapisz-Krygiel, *Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej. Komentarz*, Warszawa 2014.

Formacją zastępującą Wojska Ochrony Pogranicza jest Straż Graniczna, powołana ustawą z 12 października 1990 roku o Straży Granicznej⁷⁸. Utworzenie tej struktury wiązało się ze zmianami systemu ustrojowego, a także ze zmianami w układzie rządowo-administracyjnym. Służba ta wielokrotnie się zmieniała, a zasadnicze przekształcenia nastąpiły w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i wejściu do systemu Schengen. Obecnie Straż Graniczna stanowi jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formację przeznaczoną do ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji⁷⁹. Po okresie PRL-u nowe państwo, wchodząc w system gospodarki rynkowej, zmuszone było powołać do życia administrację celną⁸⁰. W związku z tym w 1999 r. powstała Służba Celna⁸¹. Była to umundurowana służba, którą utworzono w celu zapewniania zgodności z prawem przywozu towarów na polski obszar celny oraz wywozu towarów z polskiego obszaru celnego⁸². Wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej powstała zasadnicza konieczność zmian w polskiej administracji celnej. Spowodowało to uchwalenie nowej ustawy o Służbie Celnej⁸³. Służbą od tego momentu zaczął kierować Szef Służby Celnej. Została ona organem ścigania, powstał w niej także specjalny wydział ds. zadań specjalnych. Źródłem prawa celnego stał się Wspólnotowy Kodeks Celny.

Kolejne zmiany weszły w życie 1 marca 2017 roku. Wprowadzono Krajową Administrację Skarbową, powstałą z połączenia administracji

78 Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz.U. z 1990 r., nr 78, poz. 462.

79 Art. 1 Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz.U. z 1990 r., nr 78, poz. 462. Por. S. Serafin, B. Szmulik, *Organy ochrony prawnej RP*, Warszawa 2007, s. 304; A. Banaszekiewicz, W. Bochenek, *Przeszłość i teraźniejszość Straży Granicznej*, Poznań 2011, s. 24 i nn.; J. Majewski, *Straż Graniczna*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Warszawa 2012, s. 202; M. Ilnicki, *Służby graniczne w walce z terroryzmem. Polskie warunki ustrojowo-prawne*, Toruń 2011, s. 118; D. Magierek, *Rola Straży Granicznej w zapewnieniu bezpieczeństwa Polski (1990–2004)*, Toruń 2011, s. 45 i nn.; R. Sudol, *Uytuowanie Straży Granicznej w prawie polskim*, [w:] *Zadania administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego*, red. W.S. Kucharski, Lublin 2009, s. 36; A. Maksimczuk, *Granice państwowe, relacje z sąsiedztwem gospodarczym i wschodnie pogranicze Polski w dobie transformacji, integracji i globalizacji*, t. I, Białystok 2013, s. 281.

80 A. Halicki, *Służba Celna. Status prawny funkcjonariusza celnego*, Szczecin 2013, s. 12–15.

81 Ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej, Dz.U. z 1999 r., nr 72, poz. 802.

82 Art. 1 Ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej, Dz.U. z 1999 r., nr 72, poz. 802.

83 Ustawa z dnia 20 marca 2002 roku o przekształceniach w administracji celnej i niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2002 r., nr 41, poz. 365.

podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej. Krajowa Administracja Skarbowa, a w jej ramach Służba Celno-Skarbowa, czyli umundurowana formacja, utworzona na wzór Służby Celnej, ma między za zadanie: wymiar należności celnych i podatkowych oraz opłat związanych z przywozem lub wywozem towarów, obejmowanie ich procedurami celnymi, rozpoznawanie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń związanych z przywozem, wywozem i obrotem towarami⁸⁴. W nowej rzeczywistości prawnej dalej funkcjonowały: Służba Więzienna oraz Straż Ochrony Kolei.

Nowe służby, które powstały po 1990 roku, to Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Biuro Ochrony Rządu (Służba Ochrony Państwa), Straż Marszałkowska, Inspekcja Transportu Drogowego, Straż Leśna i straż gminne oraz miejskie. Pierwszą służbą, którą powołano w nowej rzeczywistości politycznej, był Urząd Ochrony Państwa. Miał on zastąpić miejsce po pejoratywnie kojarzonej Służbie Bezpieczeństwa⁸⁵.

Dalsze zmiany społeczne i ekonomiczne, spowodowały, że 24 maja 2002 roku, została uchwalona ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) oraz Agencji Wywiadu (AW)⁸⁶. Ustawodawca – tworząc ABW – założył, że będzie ona właściwą jednostką w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa⁸⁷ i jego porządku konstytucyjnego. Z kolei AW będzie właściwa w kwestiach bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Szefowie tych służb zostali podporządkowani Prezesowi Rady Ministrów, a ich działalność podlega kontroli parlamentu⁸⁸.

Jeśli chodzi o zadania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, założono, że będzie ona rozpoznawać, zapobiegać i zwalczać zagrożenia

godzące w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa; rozpoznawać, zapobiegać i wykrywać przestępstwa szpiegostwa, terroryzmu; godzące w podstawy ekonomiczne państwa, korupcyjne; przestępstwa w zakresie produkcji i obrotu towarami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa kraju; nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią i amunicją; niektóre przestępstwa przeciwko wymiarowi sprawiedliwości⁸⁹. Ponadto do zadań ABW zaliczono uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa oraz wykonywanie innych czynności wynikających z innych ustaw i umów międzynarodowych⁹⁰. Funkcjonariusze tej formacji wykonując swoje zadania, realizują czynności operacyjno-rozpoznawcze oraz dochodzeniowo-śledcze⁹¹. Mogą także realizować czynności analityczno-informacyjne, w celu uzyskania i przetwarzania informacji istotnych dla bezpieczeństwa państwa⁹².

Do zadań Agencji Wywiadu zaliczono: uzyskiwanie, analizowanie i przekazywanie odpowiednim organom informacji mogących mieć ważne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji RP. Formacja ta rozpoznaje także zagrożenia zewnętrzne i im przeciwdziała, chroni zagraniczne przedstawicielstwa RP, zapewnia ochronę kryptograficzną i łączność z polskimi placówkami dyplomatycznymi, zajmuje się rozpoznawaniem międzynarodowego terroryzmu i ekstremizmu, obrotu bronią, amunicją, materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi czy substancjami psychotropowymi⁹³.

Agencja Wywiadu dokonuje rozpoznania napięć i konfliktów mających wpływ na bezpieczeństwo Polski, prowadzi wywiad elektroniczny, a także podejmuje inne działania wskazane w ustawach i międzynarodowych umowach⁹⁴. Zarówno Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, jak i Agencja Wywiadu działają nadal, wykonując swoje obowiązki

84 Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. z 2020 r., poz. 505.

85 *Czasy przełomu. Narodziny Urzędu Ochrony Państwa*, strona internetowa Związku Byłych Funkcjonariuszy Służb Ochrony Państwa, 11 stycznia 2010 r., <https://www.zbfsop.pl/archiwum/index.php/archiwum/427-czasy-przeomu-narodziny-urzedu-ochrony-pastwa.html>, data dostępu 20.03.2020.

86 Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. z 2002 r., nr 74, poz. 676.

87 Art. 1 i art. 2 Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. z 2002 r., nr 74, poz. 676.

88 Art. 3 ust 3 Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. z 2002 r., nr 74, poz. 676.

89 K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Warszawa 2011, s. 83.

90 Art. 5 ust 3 Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. z 2002 r., nr 74, poz. 676.

91 M. Bożek i in., *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014, s. 16 i nn.

92 B. Jagodziński, *Rola wywiadu finansowego w przeciwdziałaniu procederowi prania pieniędzy i w jego zwalczaniu*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, nr 7, s. 85 i nn.

93 Tamże.

94 Art. 7 Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. z 2002 r., nr 74, poz. 676.

zapisane w odpowiednich aktach prawnych. Innymi organizacjami mundurowymi są: Służba Kontrwywiadu Wojskowego (SKW) oraz Służba Wywiadu Wojskowego (SWW)⁹⁵. Z dniem wprowadzenia tej służby zlikwidowano Wojskowe Służby Informacyjne⁹⁶. Poszukiwano nowej koncepcji służb wojskowych – przyjęto, że SKW będzie właściwa w sprawach ochrony przed zagrożeniami wewnętrznymi, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych Polski, a także jednostek nadzorowanych przez odpowiedniego ministra ds. obrony narodowej⁹⁷. Natomiast celem Służby Wywiadu Wojskowego jest ochrona przed zagrożeniami zewnętrznymi dla obronności państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych Polski. Ona również jest podporządkowana Ministrowi Obrony Narodowej⁹⁸.

Wprowadzenie SKW i SWW spowodowało wiele zmian w innych aktach prawnych, takich jak np. ustawa o Policji, ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP, ustawa o obywatelstwie polskim, ustawa o ewidencji ludności i dowodach osobistych itp.⁹⁹.

Wiek XXI to okres, w którym w przestrzeni publicznej pojawiło się wiele patologii, w tym powszechna korupcja. W związku z tym zainicjowano prace nad powołaniem służby, która zajmowałaby się jej zwalczaniem. Był to szeroko głoszony postulat Prawa i Sprawiedliwości w kampanii wyborczej z 2005 roku. Chciano, aby służba odpowiedzialna za zwalczanie tego typu patologii, została oparta na podobnych rozwiązaniach jak służba antykorupcyjna we Francji¹⁰⁰. Rządowy projekt ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym wpłynął do Sejmu 23 stycznia 2006 roku, następnie został skierowany do odpowiednich komisji sejmowych, aby w zostać uchwalonym w czerwcu 2006 roku. Prezydent podpisał ustawę 13 czerwca 2006 roku¹⁰¹.

Zatem Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) to w zamyśle ustawodawcy służba specjalna ds. zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym. Chodzi głównie o korupcję w instytucjach publicznych, ale także poza nimi¹⁰². W ustawie zdefiniowano pojęcie korupcji¹⁰³ oraz termin funkcjonariusz publiczny. Funkcjonariusze CBA uzyskali specjalne uprawnienia i dość szerokie kompetencje. Mogą wykonywać między innymi czynności: operacyjno-rozpoznawcze, kontrolne, dochodzeniowo-śledcze i analityczno-informacyjne¹⁰⁴. Centralnym Biurem Antykorupcyjnym kieruje jego Szef, powoływany przez Prezesa Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Prezydenta RP, Kolegium ds. Służb Specjalnych oraz Sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych¹⁰⁵. CBA jako instytucja budzi kontrowersje. Pojawiało się wiele negatywnych opinii na temat jej działalności, społecznej użyteczności, zarzuty o postępowanie na granicy prawa czy brak profesjonalizmu¹⁰⁶.

15 czerwca 1990 roku powołano do życia Żandarmerię Wojskową (ŻW)¹⁰⁷, początkowo na podstawie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei od 24 sierpnia 2001 status Żandarmerii Wojskowej określa ustawa o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych¹⁰⁸. Działalność Żandarmerii Wojskowej polega na zapewnieniu dyscypliny wojskowej, ochronie porządku publicznego, zapobieganiu popełniania przestępstw na terenach wojskowych i w miejscach publicznych¹⁰⁹.

Żandarmeria składa się z trzech zasadniczych pionów: dochodzeniowo-śledczego, prewencyjnego oraz administracyjno-technicznego¹¹⁰. Posiada kompetencje czysto policyjne, współpracuje z innymi organami porządku i bezpieczeństwa publicznego¹¹¹.

95 Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, Dz.U. z 2006 r., nr 104, poz. 711.

96 K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Warszawa 2011, s. 104. Por. Ustawa z 9.07.2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych, Dz.U. nr 139, poz. 1326, ze zm.,

97 Art. 1 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, Dz.U. z 2006 r., nr 104, poz. 711.

98 K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Warszawa 2011, s. 105.

99 Tamże, s. 110.

100 C. Nowak, *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Warszawa 2008, s. 436.

101 S. Hoc, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 12–20.

102 Art. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. z 2006 r., nr 104, poz. 708; S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2005, s. 13.

103 K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Warszawa 2011, s. 111.

104 Art. 13 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. z 2006 r., nr 104, poz. 708.

105 K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Warszawa 2011, s. 113.

106 Tamże, s. 114.

107 Na podstawie rozkazu Ministra Obrony Narodowej Nr Pf-42/Org. z 18.04.1990 r. w sprawie rozformowania Wojskowej Służby Wewnętrznej i utworzenia Żandarmerii Wojskowej.

108 W. Kitler, D. Nowak, M. Stepnowska, *Prawo wojskowe*, Warszawa 2017.

109 Tamże, s. 133–140.

110 K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Warszawa 2011, s. 124.

111 S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2005, s. 15.

Zadania z zakresu ochrony niektórych osób, obiektów i ich urządzeń wykonywało Biuro Ochrony Rządu (BOR)¹¹². Zostało ono powołane do życia ustawą z dnia 16 marca 2001 roku o Biurze Ochrony Rządu. Do głównych zadań BOR należało: organizowanie ochrony, prowadzenie polityki kadrowej, określanie i realizacja programów szkolenia funkcjonariuszy BOR, współdziałanie z centralnymi organami administracji rządowej podległymi ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych oraz obrony narodowej. BOR chroniło Prezydenta RP, Marszałków Sejmu i Senatu, Prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów, ministrów właściwych ds. wewnętrznych i zagranicznych. BOR chroniło również obiekty służące wymienionym podmiotom¹¹³. Biuro Ochrony Rządu mogło również chronić osoby, którym takowy przywilej został przyznany przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

Biuro Ochrony Rządu przestało działać z dniem 31 stycznia 2018 r. 1 lutego tego samego roku weszła w życie ustawa o Służbie Ochrony Państwa (SOP)¹¹⁴. Przyjęto w niej, że SOP jest jednolitą, umundurowaną, uzbrojoną formacją wykonującą zadania z zakresu ochrony osób i obiektów oraz rozpoznawania i zapobiegania skierowanym przeciw nim przestępstwom¹¹⁵. SOP przejęła zadania BOR, a dodatkowo została wyposażona w uprawnienia do prowadzenia podsłuchu operacyjnego i kontroli operacyjnej¹¹⁶. Nastąpiło rozszerzenie kompetencji tej służby, co jest zarówno w doktrynie, jak i w publicystyce różnie postrzegane¹¹⁷. Nie napawają optymizmem liczne kolizje drogowe z udziałem samochodów kierowanych przez funkcjonariuszy SOP.

Inną umundurowaną, choć nieuzbrojoną, formację tworzą funkcjonariusze Straży Marszałkowskiej. Początkowo regulacje prawne dotyczące tej grupy znajdowały się w ustawie o Biurze Ochrony Rządu¹¹⁸,

ale 26 stycznia 2018 roku, uchwalono ustawę o Straży Marszałkowskiej¹¹⁹. W nowym akcie prawnym rozszerzono uprawnienia tej formacji. Do jej zadań należą: ochrona obiektów, terenów i urządzeń będących w zarządzie Kancelarii Sejmu i Senatu, zapewnienie bezpieczeństwa osobom tam przebywającym, kontrola uprawnień do przebywania na terenach Sejmu i Senatu, wykonywanie zarządzeń Marszałka Sejmu i Senatu, prowadzenie rozpoznania pirotechnicznego i radiologicznego, a także wykrywanie urządzeń posłuchowych na terenie chronionych obiektów¹²⁰.

Pomimo pierwotnego założenia, iż formacja ta nie będzie posiadała broni, ostatecznie jednak ma ona prawo stosować środki przymusu bezpośredniego – w tym używać broni palnej¹²¹.

Następną umundurowaną służbą jest powołana na mocy ustawy z 6 września 2001 roku Inspekcja Transportu Drogowego (ITD)¹²². Jej utworzenie było związane z koniecznością poprawy bezpieczeństwa ruchu, zapewnienia uczciwej konkurencji w środowisku transportowym oraz w celu ochrony środowiska. Powołano ją jako kolejną policję o charakterze administracyjnym, co związane było ze zmianą w transporcie drogowym, spowodowaną wejściem Polski w struktury Unii Europejskiej¹²³.

Jednostki ITD to Główny Inspektor Transportu Drogowego oraz – działający w imieniu wojewody – wojewódzki inspektor transportu drogowego. Inspekcja Transportu Drogowego ma raczej charakter inspekcji aniżeli służby, jednak w literaturze jest wskazywana jako służba umundurowana¹²⁴. Do zadań ITD należy kontrola przestrzegania obowiązków lub warunków przewozu drogowego, przestrzegania przepisów ruchu drogowego, transportu zwierząt, kontrola

112 Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, Dz.U. z 2001 r., nr 27, poz. 298.

113 K. Seidler, *Ustawa o Biurze Ochrony Rządu. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 12–20.

114 Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa, Dz.U. z 2018 r., poz. 138, ze zm.

115 Art. 2 Ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa, Dz.U. z 2018 r., poz. 138, ze zm.

116 Art. 42, ust. 1 i 2 Ustawy z 8 grudnia 2017 roku o Służbie Ochrony Państwa, Dz.U. z 2018 r., poz. 138, ze zm.

117 M. Pietraszewski, *Więcej wypadków z winy kierowców SOP w 2018 niż kierowców BOR rok wcześniej*, <https://wiadomosci.radiozet.pl/Polska/Kierowcy-SOP-spowodowali-wiecej-wypadkow-i-kolizji-niz-kierowcy-BOR-rok-wczesniej>, data dostępu 20.03.2020.

118 Rozdział 11 Ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, Dz.U. z 2001 r., nr 27, poz. 298.

119 Ustawa z 26 stycznia 2018 o Straży Marszałkowskiej, Dz.U. z 2018 r., poz. 1940.

120 Art. 2 Ustawy z 26 stycznia 2018 o Straży Marszałkowskiej, Dz.U. z 2018 r., poz. 1940.

121 Art. 16 Ustawy z 26 stycznia 2018 o Straży Marszałkowskiej, Dz.U. z 2018 r., poz. 1940.

122 Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 października 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o transporcie drogowym, Dz.U. z 2013 r., poz. 1414, ze zm.

123 P. Lissoń, *Funkcje administracji gospodarczej a wyspecjalizowane organy administracji (ze szczególnym uwzględnieniem organów niezależnych od rządu)*, [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, red. B. Popowska, Poznań 2006, s. 102–104.

124 PAP, *Inspekcja transportu drogowego będzie formacją mundurową, ale bez radarów*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/inspekcja-transportu-drogowego-bedzie-formacja-mundurowa-ale-bez-72658.html>, data dostępu 20.03.2020.

ciśnieniowych urządzeń transportu, rodzaju używanego paliwa, dokumentów związanych z wykonywaniem publicznego transportu zbiorowego, uiszczania opłaty elektronicznej. Z kolei w stosunku do przedsiębiorców prowadzących transport drogowy ITD ma prawo dokonywać kontroli czasu pracy (przewozy drogowe i regularne)¹²⁵.

Inspekcja Transportu Drogowego posiada również kompetencje do prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach licencji, zezwoleń na transport, formularzy jazdy, zaświadczeń na międzynarodowy niezarobkowy transport drogowy, certyfikatów czy innych zezwoleń. Do realizacji tych zadań funkcjonariusze ITD są umundurowani i wyposażeni w broń palną. ITD może nakładać kary pieniężne w drodze decyzji administracyjnej za naruszenie przepisów o transporcie drogowym¹²⁶.

W nowej rzeczywistości polityczno-ustrojowej 28 września 1991 r. została powołana Straż Leśna (SL)¹²⁷. Ideą ustanowienia tej formacji było zwalczanie i przeciwdziałanie szkodnictwu leśnemu¹²⁸. Straż Leśna posiada zatem podobne uprawnienia jak Policja. Może bowiem legitymować, nakładać mandaty, prowadzić kontrolę środków transportu, dokonać przeszukania lub ujęcia osoby naruszającej prawo na terenie lasu. Ponadto wyposażona jest w uprawnienia procesowe w sprawach o wykroczenia i niektórych sprawach karnych. Strażnicy Leśni są umundurowani i noszą broń palną. Wskazać należy, że funkcjonariusze SL mogą w określonych okolicznościach stosować środki przymusu bezpośredniego, w szczególności siłę fizyczną, pałkę gumową, chemiczne środki obezwładniające, kajdanki. Mogą również korzystać z pomocy psa służbowego. W sytuacjach, które wymagają odparcia bezprawnego zamachu, mogą oni użyć broni palnej¹²⁹.

W doktrynie można znaleźć także zapisy, iż Strażnicy Leśni posiadają pewne uprawnienia pochodne. W tym zakresie mogą oni zwal-

czać kłusownictwo oraz kontrolować legalność dokonywania połowu, w przypadku naruszenia przepisów leśnych, łowieckich i rybackich¹³⁰.

Kolejną służbą jest Straż Parku. Powołana została do życia ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody¹³¹. Zadaniem Straży Parku jest podejmowanie działań związanych z ochroną mienia oraz zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody. Funkcjonariusze tej formacji zaliczani są do Służby Parku Narodowego, a zatem każdy wchodzący w skład Straży Parku jest pracownikiem Służby Parku Narodowego, ale nie każdy pracownik Służby Parku Narodowego będzie funkcjonariuszem Straży Parku¹³².

Strażnicy Parku zajmują się szeroko rozumianą ochroną przyrody. Mają uprawnienia do ścigania przestępstw i wykroczeń przeciwko ochronie przyrody¹³³. Swoje działania koncentrują wokół ścigania przestępstw i wykroczeń związanych z kradzieżą w lesie, przestępstw i wykroczeń łowieckich oraz rybackich¹³⁴. Funkcjonariusze tej formacji mają uprawnienia do legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, świadków takich czynów, w celu ustalenia ich tożsamości¹³⁵. Ponadto mogą oni kontrolować dowody uiszczenia opłat za wstęp do parku narodowego lub na niektóre jego obszary. Mają także uprawnienia do zatrzymywania i przekazywania Policji (i innym organom) osób w przypadku, gdy zajdzie uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, zatrzymywania i dokonywania kontroli środków transportu w celu sprawdzenia ich ładunku, przeglądania zawartości bagaży itp.

Strażnicy mogą także dokonać przeszukania pomieszczeń lub innych miejsc, w przypadku podejrzenia popełnienia przestępstwa/wykroczenia, mają uprawnienia do zabezpieczania jako dowodów rzeczowych za pokwitowaniem przedmiotów pochodzących z przestępstwa/wykroczenia oraz narzędzi służących do ich popełnienia, kontrolowania i zatrzymywania za pokwitowaniem dokumentów w zakresie legalności posiadania towarów lub składników przyrody,

125 P. Lissoń, *Funkcje administracji gospodarczej a wyspecjalizowane organy administracji (ze szczególnym uwzględnieniem organów niezależnych od rządu)*, [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, red. B. Popowska, Poznań 2006, s. 102–104.

126 R. Stachowska, *Ustawa o transporcie drogowym. Komentarz*, Warszawa 2012.

127 K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Warszawa 2011, s. 128.

128 Najczęściej są to: nielegalne pozyskiwanie bądź zabór drewna pozyskanego z Lasów Państwowych, nielegalne pozyskanie zwierzyny, bezprawna zmiana przeznaczenia lub wyłączenie z produkcji leśnej gruntów leśnych.

129 P. Ćwiek, *Straż Leśna – uprawnienia. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2019, s. 23–40.

130 W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 40–60; *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2011, s. 25–101.

131 Ustawa z 16 kwietnia 2004 roku o Ochronie Przyrody, Dz.U. z 2004 r., nr 92, poz. 880.

132 K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 108–123.

133 K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Warszawa 2011, s. 162.

134 K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 108–123.

135 K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Warszawa 2011, s. 163.

mogą kontrolować podmioty prowadzące działalność gospodarczą na terenie parku narodowego¹³⁶.

Ostatnią służbą mundurową są straże gminne/miejskie. Służby te posiadają swoją tradycję, wywodzącą się z czasów, gdy w Polsce działała milicja miejska czy policja komunalna¹³⁷. Po zakończonych działaniach wojennych, praktycznie do końca 1989 roku, w Polsce nie funkcjonowały żadne tego typu organy. W 1990 roku w polskich miastach powołano pierwsze straże miejskie, a podstawa prawna ich funkcjonowania znajdowała się w ustawie o Policji¹³⁸. Nie było to rozwiązanie doskonałe, stąd podjęto prace nad kompleksowym aktem prawnym, który regulowałby działalność straży miejskich/gminnych. 29 sierpnia 1997 roku uchwalono ustawę o strażach gminnych¹³⁹.

Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana, wydano do niej 10 rozporządzeń wykonawczych, które określają techniczne kwestie związane z pracą strażników. Status straży gminnych/miejskich nakłada na nie pełnienie funkcji służebnej społeczeństwu¹⁴⁰. Straż powoływana i rozwiązywana jest przez Radę Gminy/Miasta. Jest ona jednostką organizacyjną gminy, kieruje nią komendant straży, a nadzór nad jej działalnością sprawuje wójt, burmistrz (prezydent miasta)¹⁴¹.

Nadzór w kwestiach związanych z uprawnieniami i obowiązkami, użyciem broni palnej lub środków przymusu bezpośredniego sprawuje wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji¹⁴². Do zadań straży gminnych/miejskich należą:

- ochrona spokoju i porządku w miejscach mających charakter publiczny,

- czuwanie nad porządkiem i kontrolą ruchu drogowego¹⁴³,
- kontrola publicznego transportu drogowego,
- współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania zdrowia i życia obywateli, niesienia im pomocy, pomocy w usuwaniu awarii i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń,
- zabezpieczanie miejsc przestępstw, katastrof lub innych podobnych zdarzeń,
- ochrona obiektów komunalnych, urządzeń użyteczności publicznej¹⁴⁴,
- współpraca z organizatorami i służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez o charakterze publicznym¹⁴⁵,
- doprowadzanie osób nietrzeźwych do izb wytrzeźwień,
- informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń,
- konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy¹⁴⁶.

Strażnik ma prawo wylegitymować osoby, udzielać im pouczeń, zwracać uwagę, ostrzegać o zastosowaniu środków oddziaływania wychowawczego. Ma również prawo ująć osobę, która stwarza bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także mienia. W jego gestii mieści się prawo do nakładania grzywien w drodze mandatów karnych, może on kierować wnioski o ukaranie do sądu, być oskarżycielem przed sądem. Strażnicy mogą usuwać pojazdy i unieruchamiać je poprzez blokowanie kół. Ponadto mają prawo do wydawania poleceń określonego zachowania się w danym miejscu, żądać pomocy od instytucji i jednostek gospodarczych¹⁴⁷.

Wskazać należy, że straże gminne/miejskie utraciły prawo do obsługi fotoradarów¹⁴⁸. Dodatkowo 14 grudnia 2017 roku Trybunał

136 K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 124–130.

137 W okresie 1916–1939. K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Warszawa 2011, s. 186. Por. R. Rojtek, *Organizacja i zadania straży gminnych (miejskich)*, [w:] *Straże gminne (miejskie). Zasady ogólne działania. Poradnik*, Kraków–Tarnobrzeg 2010, s. 9–27.

138 Art. 23 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 1990 r., nr 30, poz. 179.

139 Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 października 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o strażach gminnych, Dz.U. z 2013 r., poz. 1383.

140 A. Szymański, *Geneza i zadania straży gminnych. Ujęcie historyczno-prawne*, [w:] *Straż gminna jako organ kontroli ruchu drogowego*, red. A. Mezglewski, Lublin 2014, s. 30.

141 W. Krupiarz, *Perspektywy rozwoju straży miejskich i gminnych w Polsce u progu dwudziestolecia ich funkcjonowania*, [w:] *Wbrew stereotypom. Normatywny i społeczny wizerunek straży miejskich w Polsce*, red. J. Czapska, M. Szafranska, Toruń 2011, s. 81–82.

142 Art. 9 Ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz.U. z 1997 r., nr 123, poz. 779.

143 A. Szymański, *Geneza i zadania straży gminnych. Ujęcie historyczno-prawne*, [w:] *Straż gminna jako organ kontroli ruchu drogowego*, red. A. Mezglewski, Lublin 2014, s. 30.

144 E. Gruza, D. Żebrowska, *Straż gminna (miejska). Komentarz do przepisów*, Toruń 1996, s. 68–69.

145 J. Świniarski, K. Łagoda, *Współpraca policji prewencji ze strażami miejskimi*, [w:] *Straże Miejskie w systemie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny*, red. J. Liszewski, Szczecino 1996, s. 87.

146 Art. 11 Ustawy z 27 sierpnia 1997 roku o strażach gminnych, Dz.U. z 1997 r., nr 123, poz. 779.

147 W. Kotowski, *Ustawa o strażach gminnych. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 20–45.

148 Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych, Dz.U. poz. 1335.

Konstytucyjny uznał, iż przepis dający prawo do dokonywania kontroli osobistej przez strażników, jest niezgodny z Konstytucją. Zatem straż gminna/miejska utraciła także to prawo¹⁴⁹.

Reasumując, służby mundurowe można podzielić na dwie grupy: te, które są umundurowane i uzbrojone oraz te, które są umundurowane, ale nie są uzbrojone. Każda z nich ma określone kompetencje. W centrum zainteresowań autora pozostaje jednak Policja, o której będzie traktował następny rozdział.

3. Usytuowanie służb mundurowych wśród polskich organów państwowych

Każde państwo stara się zapewnić swoim obywatelom bezpieczeństwo i porządek publiczny. Wynika to z zapisów Konstytucji, która w jednym z przepisów stanowi, iż Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa obywatela oraz jego bezpieczeństwo¹⁵⁰.

Jak można wywieść z tego przepisu, zapewnienie bezpieczeństwa jest podstawowym obowiązkiem i celem państwa. Na ogólne pojęcie bezpieczeństwa składa się ochrona nie tylko ludzi, ale także terytorium. Dobrami podlegającymi ochronie są zatem państwo jako niepodległy podmiot, jego terytorium i obywatele wraz ze swoimi prawami. Państwo, chcąc zapewnić bezpieczeństwo swoim obywatelom, musi dysponować odpowiednimi służbami, które korzystając ze swoich uprawnień, mogą skutecznie chronić społeczeństwo. W szczególności chodzi o zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego, ale równie ważne jest bezpieczeństwo zewnętrzne. Z bezpieczeństwem wewnętrznym wiążą się kolejne pojęcia takie jak: porządek publiczny, interes publiczny czy ogólnie pojęte bezpieczeństwo¹⁵¹.

Termin 'bezpieczeństwo' jest przedmiotem zainteresowania wielu badaczy oraz doktryny. W literaturze znaleźć można wiele prób

jego definiowana, aczkolwiek żadna nie jest dostatecznie wyczerpująca. W *Słowniku języka polskiego* można przeczytać, że bezpieczeństwo to: „stan niezagrożenia, spokoju, pewności”¹⁵². Jeśli chodzi o *Słownik współczesnego języka polskiego*, bezpieczeństwo tłumaczone jest w nim jako: „(...) stan psychiczny lub prawny, w którym jednostka ma poczucie pewności, oparcie w drugiej osobie lub sprawnie działającym systemie prawnym: przeciwieństwo zagrożenia”¹⁵³.

Literatura wyodrębnia dwa przejawy bezpieczeństwa: wewnętrzne i zewnętrzne. R. Zięba tłumaczy, że „bezpieczeństwo wewnętrzne oznacza stabilność i harmonijność danego organizmu bądź systemu (podmiotu zbiorowego), natomiast bezpieczeństwo zewnętrzne brak zagrożenia ze strony innych podmiotów. Łącznie oba aspekty składają się na ogólne bezpieczeństwo danego podmiotu”¹⁵⁴. Bezpieczeństwo wewnętrzne jest domeną funkcjonujących w państwie służb, straży i inspekcji.

Z terminem bezpieczeństwa wewnętrznego wiąże się pojęcie porządku publicznego. A. Misiuk wskazuje, że przez porządek publiczny należy rozumieć „określony stan stosunków społecznych, regulowanych przez prawo, które gwarantuje niezakłócone i niekonfliktowe funkcjonowanie jednostek w społeczeństwie”¹⁵⁵. W. Kawka twierdzi, że porządek publiczny to zespół norm prawnych i pozaprawnych, których przestrzeganie warunkuje normalne współzycie jednostek ludzkich w państwie¹⁵⁶. Z kolei W. Czapiński sądzi, że porządek publiczny to stan zewnętrzny polegający na przestrzeganiu przez ludność w swym postępowaniu pewnych zasad, form, nakazów czy zakazów, których nieprzestrzeganie w warunkach zbiorowego współzycia może ludzi narazić na niebezpieczeństwo¹⁵⁷. Z terminem porządku publicznego wiąże się pojęcie interesu publicznego – jako taki interes

149 Art. 12 ust. 1 pkt 3a częściowo został uznany za niezgodny z art. 41 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2017 r. syg. akt K 17/14 (Dz.U.2017.2405).

150 Art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

151 M. Świdorski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i jego uwarunkowania*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa*, red. K.A. Wojtaszczyk, A. Majerska-Sosnowska, Warszawa 2009, s. 57.

152 *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1998.

153 *Słownik współczesnego języka polskiego*, red. A. Dmowska, Warszawa 1996.

154 R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX w.*, red. D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Warszawa 1997, s. 4.

155 A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego – zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 18.

156 W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 3–5, [za:] J. Pieprzny, *Policja*, Rzeszów 2008, s. 23.

157 W. Czapiński, *Bezpieczeństwo, spokój, porządek publiczny*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 9, s. 317 i nn.

można rozumieć interes wszystkich ludzi żyjących w ramach wspólnoty, którą tworzy państwo¹⁵⁸.

Inni badacze podejmujący zagadnienie interesu publicznego twierdzą, że ukształtowały się jego trzy modele. Pierwszy zakłada, że interes publiczny jest nadrzędny wobec interesu osobistego. Drugi przyjmuje, iż interes publiczny i jednostkowy to tzw. wspólny interes. Ostatni zakłada, że pojęcie interesu publicznego opiera się na rywalizacji konkurencyjnych roszczeń, bazujących na pewnych wspólnych wartościach uznawanych w społeczeństwie i stanowiących podstawę rozstrzygnięć władzy publicznej¹⁵⁹. Realizacja zarówno koncepcji bezpieczeństwa wewnętrznego oraz porządku publicznego, jak i interesu publicznego realizowana jest przez instytucje bezpieczeństwa państwa, czyli poprzez wyspecjalizowane podmioty państwowe. Ponadto realizacja obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa spoczywa na administracji rządowej.

Z kolei podmiotami powołanymi do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego są służby mundurowe¹⁶⁰, zaliczane w doktrynie do organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego¹⁶¹. Stanowią one wewnętrznie uporządkowany i zarazem skoordynowany system, mający określoną strukturę, a jego części składowe wzajemnie się uzupełniają i tworzą logiczną całość¹⁶².

Można zatem wskazać, że organy administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego, to wyodrębnione z otoczenia ludzkiego podmioty, których działania skupiają się na osiągnięciu określonych celów¹⁶³. Jest to system wzajemnie powiązanych elementów, czyli

swojego rodzaju sposób rozłożenia i przydziału pewnych zadań oraz uprawnień¹⁶⁴.

W nauce prawa administracyjnego spotkać się można z różnymi poglądami związanymi z określeniem podmiotów z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego. W związku z tym różne jest także nazewnictwo – niektóre podmioty są zwane służbami, inne inspekcjami, a jeszcze inne strażami. Owa różnorodność powoduje wiele kontrowersji i przyczynia się do powstawania kontrastujących stanowisk zajmowanych przez poszczególnych badaczy tej materii¹⁶⁵.

Jedni dzielą owe służby na umundurowane i nieumundurowane, inni dodają podział na umundurowane i uzbrojone oraz nieumundurowane i nieuzbrojone. Można spotkać się też z poglądami, na podstawie których służby dzieli się na podporządkowane Prezesowi Rady Ministrów oraz Ministrowi Spraw Wewnętrznych, formacje wojskowe, straże, służby państwowe, inspekcje¹⁶⁶. Analizując dostępne w literaturze pojęcia dotyczące służb mundurowych, specjalnych, bezpieczeństwa i porządku publicznego, można dojść do wniosku, iż ów system jest niezwykle rozbudowany oraz zróżnicowany. Tworzą go bowiem wybrane organy administracji, szeroki wachlarz służb, inspekcji, straży itp.¹⁶⁷.

Jest oczywiste, że w doktrynie używa się pojęcia służby mundurowe, rozumiejąc pod tym terminem zarówno nieumundurowane formacje zajmujące się zarówno bezpieczeństwem wewnętrznym, jak i zewnętrznym oraz sprawami związanymi z porządkiem publicznym. Do tych formacji zalicza się Policję, Straż Graniczną, Państwową Straż Pożarną, Biuro Ochrony Rządu, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służbę Więzienną, Służby Kontrwywiadu i Wywiadu Wojskowego, a także wybrane straże, wyspecjalizowane organy i podmioty zajmujące się

158 M. Szewczyk, *Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Jednostka demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 654.

159 J. Nawrot, s.v. *Interes publiczny*, [w:] *Leksykon prawa gospodarczego publicznego*, red. A. Powałowski, Warszawa 2009, s. 67–68.

160 A. Żebrowski, M. Żmigrodzki, J. Babuła, *Rola służb specjalnych*, red. nauk. A. Żebrowski, „Abrys”, Kraków 1999, s. 9; A. Gołębiowska, *Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego w prawie międzynarodowym oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Paradygmaty badań nad bezpieczeństwem. Jednostki, grupy i społeczeństwa*, red. M. Kopczewski, A. Kurkowska, S. Mikołajczak, Poznań 2015, s. 643–667.

161 B. Sprengel, *Ustrój organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Włocławek 2004, s. 12.

162 Tamże, s. 14.

163 E. Pierzchała, *Organizacja administracji bezpieczeństwa – wybrane zagadnienia*, [w:] *Bezpieczeństwo we współczesnej społeczności lokalnej*, red. A. Szecówka, J. Dzieńdziora, S. Musiół, Racibórz 2008, s. 8–9.

164 *Podstawy organizacji i kierowania: wybrane problemy*, red. A. Misiuk, K. Rajchel, Szczytno 2007, s. 26.

165 A. Gołębiowska, *Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego w prawie międzynarodowym oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Paradygmaty badań nad bezpieczeństwem. Jednostki, grupy i społeczeństwa*, red. M. Kopczewski, A. Kurkowska, S. Mikołajczak, Poznań 2015, s. 667.

166 M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora, *System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji*, Warszawa 2015.

167 B. Sprengel, *Ustrój organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Włocławek 2004, s. 12.

ochroną pewnego wycinka bezpieczeństwa czy porządku publicznego. Służby te w nauce o administracji zaliczane są do tzw. policji administracyjnej¹⁶⁸.

Nauka o policji administracyjnej dość intensywnie rozwijała się w niemieckim obszarze językowym oraz prawnym. Jej punktem wyjścia było założenie, że władza publiczna może podejmować wszelkie działania, które skupiają się na interwencji w wybrane obszary życia społecznego¹⁶⁹. Z czasem w nauce pojawił się pogląd kwestionujący prawo władzy państwowej do arbitralnego wkraczania w prawa i wolności obywateli. Wobec tego pojęcie policji administracyjnej zmieniło swoje znaczenie. Od tej pory zaczęto ją utożsamiać z zapewnieniem ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego¹⁷⁰.

A. Górski twierdzi, że mianem policji można określić wszystkie działania państwa, które skierowane są do ochrony bezpieczeństwa¹⁷¹. Sz. Wachholz uważa, że mianem policji administracyjnej należy nazwać działalność państwa, która skierowana jest na zapobieganie wszystkiemu, co stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego¹⁷².

Według B. Dolnickiego policja administracyjna to działalność policyjna państwa we wszystkich obszarach administracji¹⁷³. K. Strzyczkowski sądzi, że policja administracyjna ma na celu ochronę bezpieczeństwa publicznego, życia i zdrowia oraz ma gwarantować nienaruszalność dotychczasowego porządku prawnego, mienia, dóbr osobistych oraz innych przejawów życia społecznego¹⁷⁴.

Takie rozumienie zadań policji administracyjnej pozwoliło na wskazanie odmian jej funkcji według poszczególnych dziedzin działa-

ności. W ten sposób funkcje policji administracyjnej zaczęły pełnić: policja sanitarna, policja szkolna, policja wodna itp¹⁷⁵. Wymienione służby znajdują się w obszarze działania policji administracyjnej, a treści konstytuujących je norm prawnych zawarte są w wielu regulacjach prawnych.

Z kolei samo pojęcie służby nie jest zasadniczo związane wyłącznie z zatrudnieniem administracyjno-prawnym. Pojęciem służby posługuje się ustawodawstwo dotyczące służby cywilnej¹⁷⁶. Zakłada ono, że służba to tworzący ją ludzie pracujący w administracji oraz poza nią. Przykładem może być Służba Celna czy prokuratura, praca w służbie dyplomatycznej bądź konsularnej. Prawo administracyjne rozumie te pojęcia w następujący sposób: semantycznie jest to służba jednak niezaliczana do obszaru mundurowego, a zatem nie jest to służba *stricte* mundurowa¹⁷⁷. Czym jest zatem służba w takim rozumieniu?

Można przyjąć, że służba to nic innego jak pewnego rodzaju ofiarność oraz praca wykonywana na rzecz danej wspólnoty, świadczona z poświęceniem dla danej sprawy. W związku z tym wymaga ona odpowiedniego podejścia i – co najważniejsze – władztwa, w której daną osobę wykonującą służbę wyposaża państwo. Z kolei pojęcie munduru będzie się wiązało z określonym ubiorem, ekwipunkiem, w który wyposażona jest formacja mundurowa. Samo pojęcie formacji mundurowych nie zostało dotychczas precyzyjnie wyjaśnione, jednak fakt noszenia munduru oznacza, że osoby go noszące identyfikują się z daną służbą. Ma to budzić autorytet, a tym samym posłuch w stosunku do wydawanych przez funkcjonariusza danej służby poleceń czy nakazów¹⁷⁸.

Pojęcia służby, służby mundurowej są dość trudne do jednoznacznego zdefiniowania. Przyjmuje się, że wykonują one bardzo ważne zadania z punktu widzenia bezpieczeństwa wewnętrznego¹⁷⁹,

168 A. Chajbrowicz, *O podmiotowym znaczeniu pojęcia policja administracyjna*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbrowicz, Wrocław 2009, s. 163.

169 Tamże.

170 M. Janik, *Policja sanitarna*, Warszawa 2012, s. 35; Z. Pulka, *Władztwo administracyjne jako szczególna postać władzy państwowej*, „Prawo”, t. CCVI, Wrocław 1992, s. 152–153.

171 A. Górski, *Administracja. Część szczegółowa*, Warszawa 2001, s. 13.

172 Sz. Wachholz, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny*, [w:] K. Komaniecki, J.S. Langrod, Sz. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1939, s. 790, [za:] J. Dobkowski, *Pozycja prawno-ustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007, s. 45.

173 B. Dolnicki, *Policyjne funkcje państwa w Polsce*, [w:] *Problemy prawa angielskiego i europejskiego oraz reformy*, red. K. Nowacki, Wrocław 2000.

174 K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005, s. 164.

175 Tamże.

176 M. Janik, *Policja sanitarna*, Warszawa 2012, s. 36.

177 A. Chajbrowicz, *O podmiotowym znaczeniu pojęcia policja administracyjna*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbrowicz, Wrocław 2009, s. 165.

178 Tamże, s. 166.

179 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, Rzeszów 2010, s. 17 i nn; A.M. Liwo, *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, Warszawa 2012.

a regulacją ich działalności zajmują się poszczególne ustawy ustrojowe, które dość szczegółowo definiują obowiązki poszczególnych służb.

Można założyć, że służby mundurowe są w pewnym sensie instytucjami, zaliczanymi do kategorii administracji specjalnej, ponieważ to specjalne akty prawne wyposażają je w określone nazwy, zadania, kompetencje, prawa i obowiązki. Nie będzie nadużyciem, jeśli zbiorczo przyjmiemy, że pod pojęciem ‘służby mundurowe’ kryją się liczne podmioty, które posiadają złożoną strukturę, są powiązane i podporządkowane określonym organom ujętym w poszczególnych ustawach. Można zgodzić się z B. Sprengel, iż służby mundurowe stanowią wyodrębnioną część administracji państwa, składającą się z formacji działających na podstawie odpowiednich ustaw ustrojowych. Ponadto są uprawnione do realizowania czynności analityczno-informacyjnych, operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz administracyjno-porządkowych. Charakteryzują się także określoną specyfiką organizacyjną, a tym samym funkcjonalnością¹⁸⁰. Organizacyjnie służby mundurowe podlegają wybranym kierownikom resortowym lub Prezesowi Rady Ministrów.

Jaki zatem jest status prawny służb i ich usytuowanie w systemie prawnym państwa? Ustawy ustrojowe, kształtujące status prawny służb mundurowych, zostały wydane na podstawie Konstytucji RP (artykuł 87). W związku z powyższym są to akty prawne powszechnie obowiązujące, każda służba została bowiem powołana na podstawie ustawy wydanej zgodnie z procedurami określonymi w Konstytucji¹⁸¹.

Oprócz ustaw służby mundurowe są umocowane w licznych aktach wewnętrznych, a także specyficznych regulacjach, takich jak regulaminy czy statuty zaliczane do postanowień wewnętrznych danej służby¹⁸². Owe akty wewnętrzne są nadawane na podstawie odpowiednich ustaw, kształtujących status prawny określonej służby mundurowej¹⁸³. Te akty – jak wskazuje A.M. Liwo – wywołują skutki według

prawa, jeśli spełnione są przesłanki określone w ustawie ustrojowej danej służby. Zatem prawo wewnętrzne w służbach może zostać uznane za źródło prawa, jeśli zostało wydane na podstawie aktu prawnego, jakim jest ustawa¹⁸⁴.

Regulaminy i statuty wydawane jako prawo wewnętrzne danej służby mają różne podziały. Mogą to być dokumenty regulujące organizację, strukturę wewnętrzną bądź określone uprawnienia w danym podmiocie¹⁸⁵ oraz określające kierunki działania danej służby¹⁸⁶. Jeśli chodzi o prawo międzynarodowe, to służby mundurowe także mają określone źródła, z których mogą korzystać – zgodnie z art. 87 Konstytucji RP zalicza się do nich wszystkie umowy międzynarodowe, regulujące sprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego¹⁸⁷.

Również prawo unijne ma dość istotny wpływ na regulacje dotyczące służb mundurowych w Polsce. W szczególności należy tu wymienić wszystkie akty prawa pierwotnego i wtórnego, które regulują sprawy związane z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym¹⁸⁸.

Regulacje prawne, a także szerokie kompetencje służb mundurowych pozwalają na zaliczenie ich do policji administracyjnej oraz do pozakonstytucyjnych organów prawa i części administracji specjalnej¹⁸⁹. Takie przyporządkowanie służb wynika z ich działalności oraz określonych kompetencji przyznanych im przez ustawy powołujące je do życia. Służby posiadają bardzo silną pozycję w demokratycznym państwie prawnym, odpowiadają bowiem za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Na ich status mają wpływ określone uwarunkowania, do których zaliczyć można między innymi:

180 B. Sprengel, *Służby mundurowe ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, zarys problematyki*, Toruń 2008, s. 24.

181 Art. 8 Konstytucji, a także 45, 26 ust. 1, 31, 74, 126 ust. 1, 136, 136 oraz art. 145.

182 R. Lewicka, *Znaczenie tak zwanych nieformalnych źródeł prawa w działaniach administracji publicznej*, [w:] *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, red. P. Chmielnicki, A. Dybała, Warszawa 2009, s. 95.

183 Por. wyroki NSA: z 17 VI 2010 r., sygn. akt OSK 3/10; z 25 XI 2008 r., sygn. akt I OSK 1773/07; z 25 XI 2008 r., sygn. akt I OSK 1710/07 oraz wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 2 XII 2010 r., sygn. akt II SA/Go 763/10, CBOSA.

184 A.M. Liwo, *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, Warszawa 2012, s. 100–141.

185 E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 34.

186 Tamże.

187 Na przykład: konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (Konwencja o Europolu), sporządzona w Brukseli 26 lipca 1995 r. (Dz.U. z 2005 r., nr 29, poz. 243, ze zm.); umowa z 18 lutego 2002 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o Współpracy Policji i Straży Granicznej na terenach przygranicznych (Dz.U. z 2005 r., nr 223, poz. 1915); lub inne.

188 Jako przykład należy podać: Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej z dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. C 306 z 17 grudnia 2007 r.); Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r. (Dz.Urz. Unii Europejskiej C 364 z 18 grudnia 2002 r.).

189 A.M. Liwo, *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, Warszawa 2012, s. 100–141.

- określony stopień zmilitaryzowania służb,
- ustalone przez państwo warunki pełnienia służby,
- publiczny charakter służby, polegający na nawiązaniu stosunku służbowego, jego trwałość o charakterze administracyjno-prawnym (stabilność zatrudnienia),
- określone podporządkowanie zatrudnionego w służbach mundurowych, które koncentruje się w konieczności przestrzegania obowiązków i ograniczeń; także podległość służbowa, dyspozycyjność,
- podporządkowanie interesów indywidualnych na rzecz państwa i praworządności,
- wzmocnienie konsekwencji odpowiedzialności zatrudnionych w służbach mundurowych za działania naruszające prawo,
- istnienie po stronie zatrudnionego w służbach mundurowych pewnych uprawnień zwianych ze służbą, stanowiących formę rekompensaty za trudne i niebezpieczne warunki służby¹⁹⁰.

Demokratyczne państwo prawne stara się, na ile to jest możliwe, kształtować charakter prawny, status i umiejscowienie służb mundurowych w taki sposób, aby odpowiadało to obecnej rzeczywistości. W szczególności chodzi o minimalizację wpływów politycznych, zapewnienie pracownikom odpowiedniej procedury awansowej, wartości etycznych, trwałości zatrudnienia oraz poziomu wynagrodzeń.

O ile teoretyczne rozwiązania te są bardzo słuszne, o tyle pragmatyka stosowana od pewnego czasu wobec służb mundurowych wskazuje niestety na zupełnie inną optykę. Trudno mówić o zupełnej alienacji służb od świata polityki, skoro na szczycie służb stają osoby dyspozycyjne, bezkrytycznie słuchające poleceń ministrów czy członków władzy wykonawczej. W takiej sytuacji nie można raczej twierdzić, że dana służba jest wolna od nacisków politycznych, co więcej da się zaryzykować tezę, iż jest ona na nią – niestety – coraz bardziej podatna, co odbija się na skutecznym działaniu.

Podobnie rzecz się ma z procedurami awansowymi. Często są one mało czytelne, a awansują osoby niekoniecznie będące profesjonalistami w swojej dziedzinie. Dalej pojawia się kłopot ze sprawami etycznymi. Skoro zdarzają się tego typu nieprawidłowości, trudno przyjąć, że zasady etyczne zostają zachowane. Niestety również

kwestie związane z trwałością zatrudnienia i poziomem wynagrodzeń pozostawiają wiele do życzenia. Jeśli chodzi o zatrudnienie, to obecnie praca w służbach mundurowych – przy całym szacunku dla ludzi i formacji – nie znajduje zainteresowania. Spowodowane jest to między innymi oferowanymi warunkami, w tym dość niskim poziomem wynagrodzeń za świadczoną pracę, która jest trudna, niebezpieczna i wymaga licznych umiejętności.

Państwo – jako takie – nie jest skłonne, aby rozszerzać katalog służb mundurowych, wpływa to bowiem na kondycję ekonomiczną. Pojawia się wręcz tendencja odwrotna – wprowadza się programy oszczędnościowe, które bezpośrednio uderzają w służby mundurowe, wpływając na jakość ich działania. Te i inne problemy związane ze statusem, zadaniami i problemami dotyczącymi służb mundurowych znajdują odzwierciedlenie w licznych publikacjach naukowych oraz prasie codziennej.

Służby mundurowe funkcjonują w zmieniających się realiach XXI wieku, i wymagają wielu zmian, aby dostosować się do obecnej rzeczywistości i wynikających z niej licznych potrzeb zgłaszanych zarówno przez doktrynę, jak i same społeczeństwo.

Problematyka służb mundurowych ma charakter interdyscyplinarnej. Same służby mundurowe są bowiem przedmiotem zainteresowania i kompleksowych badań prowadzonych z wykorzystaniem różnych metodologii oraz zakresów tematycznych.

¹⁹⁰ Tamże.

ROZDZIAŁ II

Policja jako organ bezpieczeństwa i porządku publicznego

1. Geneza powstania Policji w Polsce

Dostępna literatura poruszająca problematykę policji na ziemiach polskich, jej statusu prawnego oraz zasad ją konstytuujących stwierdza, iż historia policji jest ściśle związana z genezą państwa polskiego, które kształtowało się przez liczne stulecia. Z kolei o powstaniu samej policji pisze się że, jej początki są związane z reformami, które wprowadzano w latach 1764–1795.

Wtedy to zaczęły się pojawiać pierwsze plany tworzenia centralnych, resortowych organów administracji, zgodnie z którymi powoływano pierwsze komisje porządku publicznego. Sytuacja była o tyle skomplikowana, że Polska znajdowała się w dość szczególnej sytuacji politycznej. Mimo tego w 1775 roku powołano Departament Policji i podporządkowanych mu komisarzy policji. Do ich zadań należało: przeprowadzanie dwa razy do roku kontroli w miastach podległych Departamentowi Policji¹⁹¹. Sam Departament zajmował się kontrolą interesów cudzoziemskich, wojskowości, sprawiedliwości i skarbu. W wyniku reform Sejmu Czteroletniego w 1791 roku utworzono Straż Praw. Do jej zadań należało: czuwanie nad przestrzeganiem w państwie prawa i doradzanie królowi w zasadniczych sprawach publicznych¹⁹².

Działalność Straży Praw powodowała wiele niezadowolenia wśród posłów i w 1779 roku powołano do życia Komisję Policji. Do jej zadań

należało: walka z przestępczością kryminalną, prostytucją, żebractwem, włóczęgostwem, udzielanie pomocy ludziom w czasie klęsk żywiołowych, nadzór nad cudzoziemcami, systemem miar i wag oraz więziennictwem, prowadzenie ewidencji ludności¹⁹³.

Tuż po upadku Księstwa Warszawskiego, utworzono Królestwo Polskie, a centralną instytucją zajmującą się utrzymywaniem bezpieczeństwa i porządku publicznego ustanowiono Żandarmerię. W 1816 r. do życia powołano Policję Miejską. Składała się ona z oddziałów konnych i pieszych. Do jej zadań należały:

- czuwanie nad spokojem i bezpieczeństwem,
- czuwanie nad czystością w mieście
- kontrola działalności teatrów i organizowania zabaw,
- nadzór nad przestrzeganiem przepisów porządkowych, dozór więzień i aresztów¹⁹⁴.

Po wybuchu powstania listopadowego utworzono Straż Bezpieczeństwa – formację ludową składającą się z biedoty miejskiej. Jej dopełnieniem była Gwardia Miejska, którą tworzyli zamożniejsi mieszczanie pochodzenia żydowskiego. Po upadku powstania sprawy policji zostały przekazane rosyjskim naczelnikom wojennym¹⁹⁵.

W 1831 roku na ziemiach polskich pod zaborem rosyjskim utworzono urzędy inspektorów policyjnych. Taki stan trwał do 1866 roku. Ponieważ w Rosji znaczącą funkcję w dziedzinie porządku i bezpieczeństwa publicznego pełniła policja polityczna, powołano nowy, podobny organ na terenach polskich – wojskową żandarmerię. Był to organ o charakterze wojskowym, posiadający uprawnienia policji, na jego czele stał naczelnik. W 1881 roku obok żandarmerii powstała nowa instytucja – Oddział Ochrony Porządku i Bezpieczeństwa Państwowe-go, która otrzymała praktycznie nieograniczone kompetencje¹⁹⁶.

Zmiany, które zachodziły na mapie Europy, nie pozostały bez wpływu na kształtowanie się instytucji policyjnych w Polsce. Na mocy

193 Tamże, s. 53.

194 *Królestwo Polskie*, http://historia-strazy-miejskich.eprace.edu.pl/1135,Krolestwo_Polskie.html, data dostępu 30.03.2010; A. Abramski, J. Konieczny, *Organizacja bezpieczeństwa w miastach polskich do roku 1795*, [w:] „Problemy Kryminalistyki”, nr 161, Warszawa 1983.

195 P. Majer, *Ustawy Policji Polskiej 1791–1990*, Toruń 2007, s. 99–102.

196 A. Misiuk, *Instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764–1990*, Warszawa 2015, s. 73–76.

191 Z. Niedziałkowska, *Gospodarka finansowa Nowej Warszawy za Stanisława Augusta. Ekonomia*, [w:] *Warszawa XVIII wieku*, z. 3, Warszawa 1975, z. 3, s. 151–171.

192 *Administracja w systemie ustrojowym w Polsce X–XX wiek*, red. W. Ćwik, Przemysł–Rzeszów 2010, s. 15.

postanowień Kongresu Wiedeńskiego (1815 r.) utworzono Wolne Miasto Kraków. Na podstawie nadanej przez zaborców Konstytucji okrojonej powołano do życia milicję municypalną oraz żandarmerię¹⁹⁷.

Milicja składała się z dwóch kompanii pieszych, natomiast żandarmeria z czterdziestu ludzi, skoszarowanych i utrzymywanych ze środków publicznych. Służby te zajmowały się patrolowaniem ulic, strażeniem budynków publicznych oraz sprawami bezpieczeństwa i porządku¹⁹⁸. Po upadku Wolnego Miasta Krakowa w 1846 roku rozwiązano milicję, ale zachowano żandarmerię na potrzeby władz austriackich¹⁹⁹.

Na terenach zaboru pruskiego działały obwodowe posterunki policji, które zajmowały się: czuwaniem nad utrzymaniem bezpieczeństwa i porządku publicznego, badaniem nastrojów wśród ludności polskiej, współpracą z władzami wojskowymi oraz kontrolą ruchu osobowego w szczególności na terenach przygranicznych.

Kolejne zmiany w systemie instytucji bezpieczeństwa przyniósł wybuch pierwszej wojny światowej. Na terenie byłego zaboru rosyjskiego w październiku 1914 roku zaproponowano powołanie Straży Obywatelskiej. Niestety w wyniku zmian, które zachodziły na szczytach władz poszczególnych państw zaangażowanych w działania wojenne, dość szybko wycofano się z tego pomysłu²⁰⁰. Sytuacja była jednak na tyle skomplikowana, że w kolejnych dużych miastach powoływano różne instytucje policyjne. W Łodzi i Lublinie powstała Milicja Obywatelska, we Lwowie Straż Obywatelska, w Warszawie Straż. W kilku innych miastach – Straż Bezpieczeństwa²⁰¹.

Na obszarze zaboru pruskiego pierwsze formacje policyjne zaczęły pojawiać się dopiero w 1918 roku. Początkowo powstała Straż Ludowa, później Straż Obywatelska²⁰². Podobne rozwiązania wprowadzono na terenie Pomorza. Z kolei na ziemiach zaboru austriackiego władze początkowo nie zezwoliły na utworzenie polskich instytucji bezpieczeństwa publicznego. Przejściowo powstawały jednak takie

formacje jak: Straż Obywatelska, Straż Ziemska, Polska Żandarmeria Krajowa, Żandarmeria Obrony Lwowa czy Żandarmeria Polowa²⁰³. Głównym zadaniem tych formacji policyjnych było między innymi:

- utrzymanie porządku i bezpieczeństwa publicznego na ulicach miast,
- sprawy dotyczące stanu sanitarnego,
- sprawy handlowe i budowlane²⁰⁴.

30 lipca 1917 roku na posiedzeniu Rady Stanu podjęto próbę powołania do życia policji na terenach polskich. Starania te zostały jednak zatrzymane, ponieważ zmieniły się okoliczności polityczne – załamała się władza okupacyjna państw zaborczych na ziemiach polskich.

Polska – odzyskawszy niepodległość dekretem z 5 grudnia 1918 r. – ustanowiła Milicję Ludową Polskiej Partii Socjalistycznej (PPS). Rozwiązano wszystkie dotychczas działające ochotnicze formacje, strażę itp.²⁰⁵. 9 stycznia 1919 roku dekretem usankcjonowano powstanie Policji Komunalnej. Niestety pomiędzy Milicją Ludową PPS a Policją Komunalną dochodziło do wielu konfliktów kompetencyjnych, w związku z czym podjęto prace nad ustanowieniem jednolitej formacji policyjnej²⁰⁶.

Ostatecznie 24 lipca 1919 roku uchwalono ustawę o Policji Państwowej²⁰⁷. Policja Państwowa była formacją służby bezpieczeństwa, której głównym zadaniem była ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego. Władzę naczelną w tej formacji pełnił Komendant Główny podporządkowany Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Na szczeblu wojewódzkim działały komendy okręgowe, a na poziomie powiatowym – komendy powiatowe Policji. Najmniejszymi jednostkami były komisariaty obejmujące całe miasta lub ich dzielnice²⁰⁸.

197 P. Majer, *Ustawy Policji Polskiej 1791–1990*, Toruń 2007, s. 83–87.

198 A. Abramski, J. Konieczny, *Organizacja bezpieczeństwa w miastach polskich do roku 1795*, „Problemy Kryminalistyki”, nr 161, Warszawa 1983, s. 141–145.

199 A. Misiuk, *Instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764–1990*, Warszawa 2015, s. 80.

200 Tamże, s. 102.

201 A. Abramski, J. Konieczny, *Organizacja bezpieczeństwa w miastach polskich do roku 1795*, „Problemy Kryminalistyki”, nr 161, Warszawa 1983, s. 152–154.

202 P. Majer, *Ustawy Policji Polskiej 1791–1990*, Toruń 2007, s. 160.

203 M. Mączyński, *Policja Państwowa w II Rzeczypospolitej*, Kraków 1997, s. 15–20.

204 A. Misiuk, *Instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764–1990*, Warszawa 2015, s. 105–108.

205 A. Misiuk, A. Peplowski, *Organizacja instytucji policyjnych w II Rzeczypospolitej 1918–1926. Wybór źródeł i dokumentów*, Szczytno 1992, s. 5.

206 A. Misiuk, *Instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764–1990*, Warszawa 2015, s. 157–158.

207 Początkowo chciano przyjąć nazwę Straży Obywatelskiej. Por. A. Misiuk, A. Peplowski, *Organizacja instytucji policyjnych w II Rzeczypospolitej 1918–1926. Wybór źródeł i dokumentów*, Szczytno 1992, s. 7–12.

208 A. Misiuk, *Instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764–1990*, Warszawa 2015, s. 158; P. Majer, *Ustawy Policji Polskiej 1791–1990*, Toruń 2007, s. 166–180.

Przedmiotowa ustawa obowiązywała do roku 1928, kiedy to 18 marca została zastąpiona Rozporządzeniem Prezydenta RP o Policji Państwowej²⁰⁹. Organizacja i struktura Policji uległa kilku kolejnym poważnym zmianom. W 1932 roku dokonano zwiększenia stanu etatowego, dwa lata później połączono stanowiska kendantów, by w konsekwencji wprowadzić regulacje polepszające stosunki Policji z administracją²¹⁰.

Wraz z wybuchem drugiej wojny światowej okupant zawiesił całą administrację państwową w Polsce. Utworzenie Generalnego Gubernatorstwa – po części – spowodowało, iż 17 grudnia 1939 ustanowiono Policję Polską Generalnego Gubernatorstwa. Miała się ona zajmować ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego, kontrolą ruchu drogowego, wykonywaniem czynności policyjno-administracyjnych wobec ludności polskiej. Organizacja tej Policji opierała się na istnieniu wielu niezależnych od siebie jednostek miejskich, znajdujących się pod zwierzchnictwem oficera Schupo²¹¹.

Na czele Policji stał Wyższy Dowódca SS i Policji. Podlegała mu całość sił policyjnych²¹². Istniały powiatowe i miejskie jednostki Policji, funkcjonowała także Szkoła Policji Generalnego Gubernatorstwa. Z jednej strony Policja Polska wykonywała zadania typowe dla każdej jednostki policyjnej, z drugiej – była traktowana jako formacja pomocnicza dla jednostek policji niemieckiej²¹³. Działania Policji Polskiej polegały głównie na²¹⁴:

- służbie patrolowej o charakterze prewencyjnym i porządkowym,
- pełnieniu dyżurów wewnętrznych,
- pełnieniu służby wartowniczej w różnych obiektach i instytucjach,
- nadzorze nad nieruchomościami i posesjami,

- kontroli porządku,
- kontroli stanu sanitarnego, meldunków,
- nadzorze nad ruchem ulicznym,
- służbie przemysłowo-handlowej,
- służbie asystencyjnej,
- prowadzeniu dochodzeń w zakresie przestępstw pospolitych,
- inwigilacji środowisk przestępczych.

Wyodrębniono również Polską Policję Kryminalną. Na jej czele stał polski oficer łącznikowy jako pomocnik szefa niemieckiej policji. W ramach Policji Kryminalnej działało sześć komisariatów tj.²¹⁵:

- ds. morderstw i napaści rabunkowych,
- ds. kradzieży z włamaniem,
- ds. kradzieży zwykłych,
- ds. oszustw i fałszerstw,
- ds. sanitarno-obyczajowych,
- ds. poszukiwań.

Nie ulega wątpliwości, że Polska Policja była wykorzystywana przez okupanta niemieckiego do działalności antypolskiej. Jednak jej funkcjonariusze dość aktywnie działali w ruchu oporu, a współpraca z nim przybierała różne formy²¹⁶.

Reasumując – funkcjonowanie i zadania Polskiej Policji w okresie trwającej drugiej wojny światowej były dość trudne. Z jednej strony miała ona wykonywać polecenia okupanta, z drugiej – z racji tego, że w Policji Polskiej pracowali Polacy – do wszelkich poleceń okupanta podchodzono z rezerwą i dystansem. Mimo tych wszystkich problemów, z którymi stykali się funkcjonariusze, ich rola była nie do przecenienia w tym trudnym okresie.

Po zakończonych działaniach wojennych przystąpiono do budowania zrębów państwowości. Dekretem Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN) z 27 lipca 1944 roku ustanowiono Milicję Obywatelską (MO)²¹⁷. Dyspozycje dekretu nie zostały jednak nigdy wdrożone w życie, gdyż obawiano się licznych konfliktów politycznych.

209 P. Majer, *Ustawy Policji Polskiej 1791–1990*, Toruń 2007, s. 113–116.

210 A. Misiuk, *Instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764–1990*, Warszawa 2015, s. 174.

211 M. Getter, *Policja granatowa w Warszawie 1939–1944*, [w:] *Warszawa lat wojny i okupacji 1939–1944*, Warszawa 1972, z. 2, s. 13.

212 Tamże.

213 Policja Polska obejmowała swym zasięgiem cały obszar GG z wyjątkiem dystryktu Galicji. Składała się z 41 powiatowych i 7 miejskich organizacji policyjnych. Por. A. Hempel, *Policja Granatowa w Okupacyjnym Systemie Administracyjnym Generalnego Gubernatorstwa 1939–1945*, Warszawa 1987, s. 19.

214 A. Misiuk, *Instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764–1990*, Warszawa 2015, s. 197.

215 Tamże, s. 199.

216 Tamże, s. 200.

217 P. Majer, *Ustawy Policji Polskiej 1791–1990*, Toruń 2007, s. 115.

7 października 1944 roku PKWN wydał dekret, który ostatecznie określił status prawny Milicji. Na jej czele stanął komendant główny MO, który podlegał Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Na dobór kadrowy niebagatelny wpływ miał Minister Bezpieczeństwa Publicznego²¹⁸. To z kolei powodowało zakusy do wykorzystania Milicji do celów politycznych. Zadaniem Milicji Obywatelskiej było²¹⁹:

- ochrona bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego,
- prowadzenie dochodzeń oraz ściganie przestępstw,
- wykonywanie zleceń władz administracyjnych, sądów i prokuratury w zakresie określonym przez odpowiednie przepisy prawa.

W 1951 roku na jednostki Milicji nałożono obowiązek zwalczania pijaństwa jako zjawiska patologicznego i kryminogennego. W 1954 r. dekretem zmieniono zadania Milicji Obywatelskiej. Do jej zadań od tego momentu należało²²⁰:

- strzeżenie porządku i ładu wewnętrznego,
- ochranianie własności społecznej oraz bezpieczeństwa obywateli i mienia,
- przeciwdziałanie i zapobieganie przestępczości,
- przeprowadzanie postępowań przygotowawczych w sprawach karnych, wykroczeń,
- wykonywanie zleceń prokuratorów i sądów oraz innych właściwych organów.

Kolejne zmiany wprowadzono 21 grudnia 1955 roku, uszczegóławiając zadania nałożone na poszczególne jednostki Milicji²²¹. Już wtedy próbowano z Milicji zrobić typową policję polityczną. Wydarzenia poznańskie z 1956 roku wskazywały, że gruntownej reformie należy poddać regulacje prawne konstytuujące działania Milicji. 4 grudnia 1956 roku powołano do życia Zmotoryzowane Obwody

218 Tamże, s. 117.

219 A. Misiuk, *Instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764–1990*, Warszawa 2015, s. 218.

220 Por. S. Bolesta, *Pozycja prawna Milicji Obywatelskiej w systemie organów PRL*, Warszawa 1972, s. 25–30; P. Majer, *Ustawy Policji Polskiej 1791–1990*, Toruń 2007; A. Misiuk, *Instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764–1990*, Warszawa 2015, s. 223.

221 P. Majer, *Ustawy Policji Polskiej 1791–1990*, Toruń 2007, s. 145–150.

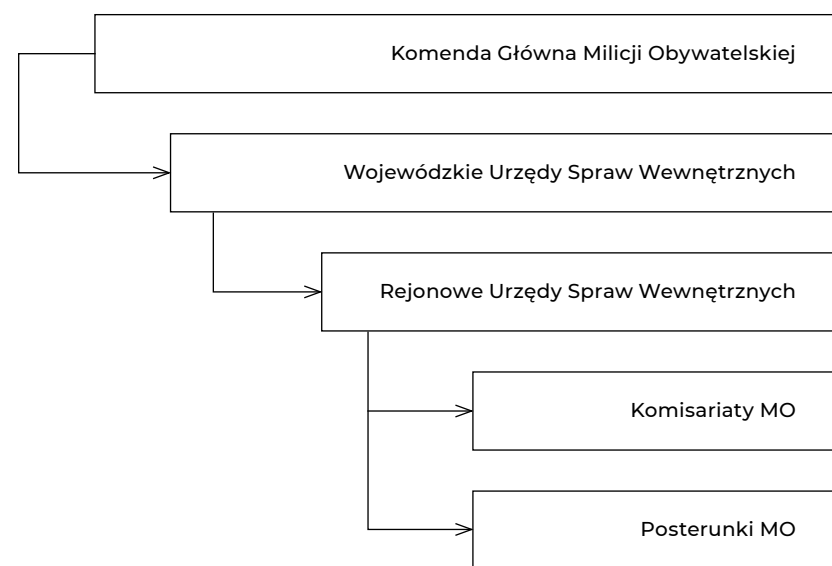
222 Tamże.

Milicji Obywatelskiej (ZOMO), wykorzystywane do działań specjalnych (głównie do tłumienia wystąpień robotniczych)²²².

14 lipca 1961 roku Milicja Obywatelska została zobowiązana do nadzoru nad przestrzeganiem obowiązku meldunkowego. Rozwój transportu drogowego w kraju spowodował rozszerzenie działań MO i utworzenie Inspektoratu MO ds. ruchu drogowego. Milicję wyposażono w specjalistyczne pojazdy zarówno motocykle, jak i sprzęt samochodowy²²³.

Na czele Milicji stał komendant główny, posiadający swoich zastępców. W regionie działały komendy wojewódzkie, a w mniejszych jednostkach komisariaty i posterunki. Reorganizacja podziału terytorialnego Polski wprowadzona reformą administracji państwowej również miała wpływ na kształtowanie się MO. W 1975 roku, podział organizacyjny Milicji Obywatelskiej przedstawiał się następująco:

Rysunek 1. Organizacja MO w 1975 roku



Źródło: A. Misiuk, *Instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764–1990*, Warszawa 2015, s. 230.

223 A. Misiuk, *Instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764–1990*, Warszawa 2015, s. 228.

W latach siedemdziesiątych XX wieku dokonano reorganizacji szkolnictwa milicyjnego i utworzono Akademię Spraw Wewnętrznych, szkołę w Szczytnie przekształcono w Wyższą Szkołę Oficerską MSW. Szkołom tym nadano charakter uczelni wyższych.

Nowa rzeczywistość społeczno-polityczna, która kreowała się na przełomie 1989/1990 roku, wymusiła zmiany w obszarze spraw wewnętrznych. Polskie społeczeństwo oczekiwało nowej, humanitarnej i opiekuńczej formacji. Spowodowane to było złymi doświadczeniami poprzednich dekad.

Wobec powyższego 6 kwietnia 1990 roku Sejm III RP przyjął tzw. pakiet ustaw policyjnych. Mocą jednej z nich została zniesiona Milicja Obywatelska, a jej miejsce zajęła Policja. W ustawie o Policji przywrócono podstawową zasadę działania jej przedwojennej poprzedniczki: apolityczność oraz filozofię postępowania zakładającą współpracę ze społeczeństwem, zamiast konfrontacji z nim.

Ustawa wprowadzała następujące rodzaje Policji: policja kryminalna (obejmująca służbę dochodzeniowo-śledczą, operacyjno-rozpoznawczą, techniki kryminalistycznej i techniki operacyjnej), policja ruchu drogowego i prewencji, oddziały prewencji i pododdziały antyterrorystyczne, policja specjalistyczna (w tym kolejowa, wodna i lotnicza), policja lokalna²²⁴.

Pierwszym Komendantem Głównym Policji został 10 maja 1990 r. płk Leszek Lamparski, a zastępcami: płk B. Strzelecki i płk J. Wydra. Dzień później Sąd Wojewódzki w Warszawie wpisał do rejestru związków zawodowych NSZZ Policjantów²²⁵. Rolę wiodącą w szkolnictwie policyjnym przyznano Wyższej Szkole Policyjnej w Szczytnie (ustanowione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 września 1990 roku²²⁶). Zmiany ustrojowo-polityczne wpłynęły na ukształtowanie się modelu Policji w Polsce. M. Waligórski uznał, że Policja stanowi emanację funkcji państwa polegającą na uchylaniu

224 S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Wrocław 2007, s. 15 i nn.; K. Kozłowski, *Policja lat przełomu 1989–1990*, [w:] *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, tom I, pod red. A. Szymaniaka, W. Ciepeli, Poznań 2007, s. 52–53; A. Misiuk, *Model Policji w Polsce w latach transformacji systemowej po 1990 roku*, [w:] *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, tom I, pod red. A. Szymaniaka, W. Ciepeli, Poznań 2007, s. 57.

225 P. Pierończyk, *Policja. Orzecznictwo*, Sopot, 2000, s. 45. Por. B. Opaliński, P. Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2013.

226 Tamże, s. 47.

niebezpieczeństw zagrażających społeczności oraz poszczególnym jednostkom ludzkim²²⁷. Z kolei A. Matana sądził, że nowy model Policji, ukształtowany po 1990 roku, wyznacza jej cele konstrukcyjne, do których zaliczyć można między innymi²²⁸:

- cel działalności – chodzi o utrzymanie porządku publicznego,
- środek działania – czyli możliwość dysponowania przymusu,
- metodę realizacji celu – przeciwdziałanie niebezpieczeństwu, zwalczanie naruszeń porządku publicznego.

Różnorodne poglądy, które prezentują poszczególni badacze problematyki bezpieczeństwa na temat kształtowania się Policji, są wynikiem historycznej walki o prawa i wolności obywatelskie, a także budowania się w czasie nowego postrzegania funkcji policyjnych. W literaturze wskazuje się, że społeczeństwo oczekiwało Policji ukształtowanej na modelu instytucji użyteczności publicznej czy wręcz społecznego opiekuna społeczeństwa. Owe oczekiwania zostały uwzględnione w aktach prawnych dotyczących roli i zadań Policji w nowej rzeczywistości.

2. Usytuowanie Policji w systemie organów państwowych

Główne zadanie Policji to ochrona bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Owe zadanie mieści się w obszarze ogólnie pojętych spraw wewnętrznych państwa. Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach Policji został Komendant Główny Policji (KGP) podległy właściwemu ministrowi ds. wewnętrznych²²⁹. KGP został mianowany przełożonym wszystkich policjantów, nadano mu możliwość posiadania zastępców,

227 M. Waligórski, *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998, s. 75.

228 A. Matan, *Policja administracyjna, jako funkcja administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa konferencja naukowa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002, s. 354.

229 B. Opaliński, P. Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2013, s. 30; Art. 5 ust 1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. 2007, nr 43, poz. 277, t.j. Zobacz też: P. Pierończyk, *Policja. Orzecznictwo*, Sopot, 2000; S. Pieprzny, *Policja w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Bezpieczeństwo i porządek publiczny*, pod red. E. Ury, Rzeszów 2003; A. Rzepiński, *Prawa człowieka a policja. Problemy praktyki i teorii*, Legionowo 1994.

powoływanych i odwoływanych przez ministra ds. wewnętrznych na wniosek KGP²³⁰.

Dogłębna analiza pozycji ustrojowej i usytuowania Policji w strukturze administracji pozwala na przyjęcie założenia, że w okresie jej działania wyróżnia się dwa okresy ważne dla jej kompetencji i struktury organizacyjnej. Pierwszy to lata 1990–1998, drugi od roku 1998 aż do teraz²³¹. W 1998 roku starano się dokończyć reformy związane z modelem zarządzania w administracji publicznej.

5 czerwca 1998 roku uchwalono trzy zasadnicze ustawy: o samorządzie powiatowym²³², o samorządzie województwa²³³ i o administracji rządowej w województwie²³⁴, a także ustawy o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa²³⁵. Ustawy te weszły w życie 1 stycznia 1999 roku, co spowodowało dalszą decentralizację i dekoncentrację zadań i kompetencji administracji na rzecz samorządu terytorialnego. Powstały gminy, powiaty oraz województwa samorządowe²³⁶.

Poza modyfikacją samorządu terytorialnego zasadnicze zmiany zaszły w administracji ogólnej i specjalnej. Dokonano podziału na administrację zespoloną i niezespoloną²³⁷. Wspomniane akty prawne wywarły wpływ na organizację i funkcjonowanie Policji. Została ona umieszczona w strukturze organów administracji zespolonej. Na stopniu wojewódzkim funkcjonowała wspólnie z wojewodą, z kolei na stopniu powiatowym – wspólnie ze starostą wykonującym zadania z zakresu administracji ogólnej.

Ustawa o Policji stwierdzała, że organami administracji rządowej na obszarze województwa w sprawach właściwych w przypadku ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego są: wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji działającego w jego imieniu albo komendant wojewódzki Policji działający w imieniu własnym w sprawach: wykonywania

czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i czynności z zakresu ścigania wykroczeń oraz wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, jeżeli ustawy tak stanowią, a także komendant powiatowy (miejski) Policji i komendant komisariatu Policji²³⁸. Przyjęte rozwiązanie wyraźnie usytuowało komendanta wojewódzkiego Policji w podwójnej roli: organu działającego w imieniu wojewody i organu działającego w imieniu własnym²³⁹. Oznaczało to, że we wszystkich przypadkach innych niż te wskazane w art. 6 pkt. a i b ustawy o Policji organem właściwym w sprawach bezpieczeństwa jest wojewoda. Usytuowanie Policji w systemie organów zespolonych spowodowało zmianę sposobu powoływania i odwoływania organów Policji.

W wyniku wprowadzenia reformy ustrojowej praktycznie do końca 2002 roku komendanta wojewódzkiego powoływał i odwoływał Minister Spraw Wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji złożony za zgodą wojewody. Odwołanie tego organu ze stanowiska mogło nastąpić przez organ, który go powołał, niezwłocznie lub w określonym czasie po zasięgnięciu opinii wojewody²⁴⁰.

Rozwiązania przyjęte w ustawie o Policji wskazują, że reaktywowano zasadę podwójnego podporządkowania. Jej wadą była trudność w precyzyjnym określaniu i rozgraniczaniu zakresu podporządkowania w pionie i poziomie oraz możliwość wystąpienia częstych sporów²⁴¹. Organy Policji w strukturze administracji zespolonej działały w oparciu o zespolenie osobowe oraz kompetencyjno-zadaniowe. Zespolenie osobowe polega na udziale wojewody oraz starosty w procedurze obsadzania stanowisk komendantów Policji. Ponadto zespolenie kompetencyjno-zadaniowe²⁴² polega na tym, że komendant wojewódzki działa w imieniu i na rachunek wojewody we wszystkich sprawach z obszaru bezpieczeństwa i porządku publicznego. Odmiennie jest w powiecie, gdzie organy zespolone działają w imieniu własnym, zaś kompetencje organów powiatowych wobec organów zespolonych zostały ściśle określone w odpowiednich aktach prawnych²⁴³. Można,

230 S. Pieprzny, *Policja w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Bezpieczeństwo i porządek publiczny*, pod red. E. Ury, Rzeszów 2003, s. 122.

231 B. Opaliński, P. Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2013, s. 31.

232 Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592, z późn. zm.

233 Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591, z późn. zm.

234 Dz.U. z 2001 r., nr 80, poz. 872, z późn. zm.

235 Dz.U. z 1998 r., nr 96, poz. 603.

236 Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001, s. 12.

237 Tamże, s. 29.

238 Art. 6 ust 1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

239 B. Opaliński, P. Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2013, s. 33.

240 Tamże.

241 M. Wierzbowska, A. Wiktorowska, *Terenowe jednostki organizacyjne administracji specjalnej*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2001, s. 257.

242 M. Stec, *Inspekcje, straże, służby mundurowe*, Warszawa 1998, s. 8–10.

243 B. Opaliński, P. Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2013, s. 35.

zatem stwierdzić, że starosta powiatu posiada szereg uprawnień w stosunku do Policji. Do jego zadań należy²⁴⁴:

- zatwierdzanie określonych programów działań,
- uzgadnianie wspólnych działań na obszarze powiatu,
- w sytuacjach szczególnych kierowanie wspólnymi działaniami tych jednostek,
- zlecenie przeprowadzenia kontroli.

Pewnego rodzaju novum na poziomie powiatowym jest tworzenie powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku publicznego. Komisja taka ma na celu realizację zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami²⁴⁵. W skład komisji bezpieczeństwa wchodzi:

- starosta jako przewodniczący,
- dwóch radnych delegowanych przez radę powiatu,
- trzy osoby powołane przez starostę spośród osób wyróżniających się wiedzą o problemach będących przedmiotem prac w komisji,
- dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji,
- prokurator wskazany przez właściwego prokuratora okręgowego.

Jednym z głównych zadań komisji bezpieczeństwa i porządku publicznego na poziomie powiatu jest przygotowanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Komisja ta jest w pewnym sensie próbą wdrożenia zasady *plural policing*²⁴⁶. W płaszczyźnie zespolenia kompetencyjnego i zadaniowego istotną funkcję pełni wojewoda. Może on wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji w tym także samorządu terytorialnego. Zaznaczyć należy, że na płaszczyźnie województwa organy Policji pozostają w układzie zespolonym

244 S. Pieprzny, *Policja w strukturze administracji zespolonej*, „Rzeszowskie Zeszyty Naukowe. Prawo-Ekonomia” 2001, t. XXX, s. 190.

245 Art. 38 a Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2019 r., poz. 511; P. Mączyński, *Wprowadzenie systemowe: rozwiązania prawne z punktu widzenia koordynacji*, [w:] *Koordynacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, red. J. Czapska, Kraków 2014, s. 82–83.

246 I. Loader, *Plural policing and democratic governance*, „Social & Legal Studies” 2000/9, s. 323–325.

z wojewodą. Zatem wojewoda wydając im polecenia, w istocie wydaje polecenia służbowe w stosunku do organów Policji²⁴⁷. Polecenia wydawane Policji nie mogą dotyczyć spraw załatwianych w drodze decyzji administracyjnej, a także czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych czy czynności z zakresu ścigania wykroczeń²⁴⁸. W odniesieniu do funkcjonowania Policji w aparacie administracji publicznej ważne są wzajemne zależności pomiędzy tą formacją a jednostkami samorządu terytorialnego.

Analizując ustawę o Policji, można dojść do wniosku, iż wyróżnia się następujące tego typu uprawnienia:

- powoływanie komendanta powiatowego Policji po uzyskaniu opinii starosty²⁴⁹,
- wydawanie opinii przez właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w sprawie powołania komendanta komisariatu²⁵⁰,
- opiniowanie przez właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta kandydata na stanowisko kierownika rewiru dzielnicowych,
- możliwość określania przez radę gminy lub powiatu istotnych zagrożeń co do bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- możliwość żądania przez właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym²⁵¹,
- możliwość uczestnictwa jednostki samorządu terytorialnego w pokrywaniu części kosztów działania Policji²⁵²,

247 B. Opaliński, P. Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2013, s. 37.

248 M. Pacak, K. Zmerek, *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 34–50.

249 Art. 6 c Ustawy o Policji.

250 S. Pieprzny, *Policja w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Bezpieczeństwo i porządek publiczny*, pod red. E. Ury, Rzeszów 2003, s. 122.

251 Zakres przedmiotowy realizacji żądania nie dotyczy Komendanta Centralnego Biura Śledczego Policji.

252 Zob. Uchwała RIO w Kielcach z dnia 15 kwietnia 2013 r., 42/13, LEX nr 1319160, „Jednostki samorządu mogą uczestniczyć w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji poprzez wpłatę środków finansowych na Fundusz Wsparcia Policji. Nie ma natomiast podstawy prawnej do określania wydatków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w formie dotacji i przekazywania jej na Fundusz Wsparcia Policji. Podstawa do określenia dotacji z budżetu j.s.t. na Fundusz Wsparcia Policji nie wynika z żadnych przepisów prawa”.

- na wniosek rady powiatu lub rady gminy liczba etatów Policji w rewirach dzielnicowych²⁵³ i w posterunkach Policji²⁵⁴ na terenie powiatu lub gminy może ulec zwiększeniu ponad liczbę ustaloną na zasadach określonych przez Komendanta Głównego Policji, jeżeli organy te zapewnią pokrywanie kosztów utrzymania etatów przez okres co najmniej pięciu lat²⁵⁵.

Komendanci Policji składają roczne sprawozdania ze swojej działalności oraz przedstawiają informacje o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie wspólnoty samorządowej. Ponadto do zadań Policji należą sprawy związane ze sprawowaniem nadzoru nad strażami gminnymi/miejskimi, mają one także obowiązek ze sobą współpracować. Ta współpraca to stała wymiana informacji, koordynacja, organizacja wspólnych działań porządkowych, okresowe spotkania komendantów owych służb, wyznaczenie strażników gminnych do utrzymywania kontaktów z policjantami.

Podkreślić należy również, że Policja może tworzyć różnego typu komisariaty o charakterze specjalistycznym. Mogą to być komisariaty: kolejowe, wodne, lotnicze lub inne²⁵⁶. Ustanawia je komendant wojewódzki Policji w porozumieniu z Komendantem Głównym. Powołani komendanci komisariatów specjalistycznych podlegają komendantowi wojewódzkiemu²⁵⁷. Wszystkie te zmiany należy ocenić raczej pozytywnie. Trzeba jednak zauważyć, że nowelizacje ustawy z jednej strony doprowadziły do pogorszenia się jej spójności i komunikatywności, a z drugiej – nie objęły wszystkich luk prawnych, a zatem ciągle wymagają one uzupełnienia i nowego ujęcia prawnego²⁵⁸.

253 J. Pieprzny, *Policja. Organizacja. Funkcjonowanie*, Warszawa 2007, s. 48.

254 Do zadań kierownika rewiru oraz kierownika posterunku Policji należy w szczególności: rozpoznawanie zagrożeń i przeciwdziałanie przyczynom ich powstawania, inicjowanie i organizowanie działań społeczności lokalnych mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz innym zjawiskom kryminogennym, wykonywanie czynności administracyjno-porządkowych oraz innych niecierpiących zwłoki czynności związanych z zawiadomieniem o przestępstwie i zabezpieczeniem miejsca zdarzenia. Por. J. Pieprzny, *Policja. Organizacja. Funkcjonowanie*, Warszawa 2007, s. 51.

255 B. Opaliński, P. Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2013, s. 38.

256 A. Przemyski, M. Róg, *Przyszłość ustawy o Policji. Rozważania o możliwych kierunkach zmian w prawie policyjnym*, [w:] *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, tom 1, pod red. A. Szymaniaka, W. Ciepeli, Poznań 2007, s. 125.

257 Art. 8 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

258 A. Przemyski, M. Róg, *Przyszłość ustawy o Policji. Rozważania o możliwych kierunkach zmian w prawie policyjnym*, [w:] *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, tom 1, pod red. A. Szymaniaka, W. Ciepeli, Poznań 2007, s. 125.

3. Organizacja Policji

W art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ustrojodawca zobowiązał RP do stania na straży bezpieczeństwa obywateli. Prawo do bezpieczeństwa jest jednym z podstawowych praw obywatelskich, więc państwo podejmuje prace, aby utworzyć odpowiednie służby. Jedną z nich jest Policja. Aby metodycznie realizować postawione przed nią cele, musi ona posiadać określoną strukturę organizacyjną. Poszczególne ogniwom tworzącym jej ramy wyznaczone są różne zadania. Problematyka struktury organizacyjnej była szczególnie akcentowana w naukach o zarządzaniu – zaznaczano, że struktura wyznacza zasady działania danej organizacji²⁵⁹.

Obecnie przyjmuje się, że można wyróżnić strukturę fizyczną i społeczną. Struktura fizyczna oznacza stosunki pomiędzy fizycznymi elementami organizacji takimi jak: położenie geograficzne. Z kolei struktura społeczna to stosunki zachodzące pomiędzy ludźmi, stanowiskami i jednostkami organizacyjnymi²⁶⁰.

Struktura organizacyjna danej instytucji ma wpływ na jej cele, zasoby, a także otoczenie. Musi zapewniać harmonię, zgodność oraz komplementarność celów organizacji. Rolą struktury organizacyjnej będzie więc określenie zadań i funkcji danego podmiotu, problemu decyzyjności, jego stopni i funkcji, a także innych elementów mających wpływ na ramę struktury organizacyjnej²⁶¹.

Dzięki strukturze organizacyjnej możliwe staje się zaprezentowanie zależności służbowych pomiędzy poszczególnymi komórkami, zespołami – tym samym ludźmi wykonującymi określone zadania w organizacji. L. Krzyżanowski definiuje strukturę jako „zbiór branych pod uwagę relacji określonych na zbiorze elementów tego przedmiotu”²⁶². Z kolei T. Pszczołkowski twierdzi, iż struktura to „(...) zbiór określonych relacji zachodzących pomiędzy elementami

259 W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją*, Warszawa 1997, s. 12; Ch.B. Adair, B.A. Murray, *Radikalna reorganizacja firmy*, Warszawa 2002; J.D. Antoszkiewicz, *Innowacje w firmie. Praktyczne metody wprowadzania zmian*, Warszawa 2008; *Metody zarządzania*, red. J.D. Antoszkiewicz, Warszawa 2007.

260 M.J. Hatch, *Teoria organizacji*, Warszawa 2002, s. 167.

261 J. Skalik, *Projektowanie organizacji instytucji*, Wrocław 1992, s. 54.

262 L. Krzyżanowski, *O podstawach kierowania organizacjami inaczej*, Warszawa 1999, s. 124.

podmiotu złożonego, nie uwzględniających jakości owych elementów, to znaczy bez względu na to, czym są owe elementy”²⁶³.

Organizacja Policji skupia się na pewnej określonej i wdrożonej strukturze. Ustawodawca w ramach organizacji Policji wymienia katalog służb. Najważniejsza jest służba kryminalna, a w niej można wyróżnić różne wydziały takie jak²⁶⁴:

- dochodzeniowo-śledczy,
- kryminalny,
- do walki z przestępczością narkotykową,
- do walki z przestępczością gospodarczą,
- do walki z korupcją,
- do spraw odzyskiwania mienia,
- werbunkowy,
- do walki z handlem ludźmi,
- poszukiwań i identyfikacji osób,
- analizy kryminalnej,
- obsługi informacyjnej,
- administrowania danych w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS) i Wizowym Systemie Informacyjnym (VIS),
- krajowe centrum informacji kryminalnych,
- systemów techniki operacyjnej,
- techniki specjalnej i realizacji,
- techniki operacyjnej,
- do walki z cyberprzestępczością.

Do zadań wydziału dochodzeniowo-śledczego należy²⁶⁵:

- opracowywanie oraz opiniowanie (zgodnie z właściwością biura) projektów aktów prawnych, propozycji rozwiązań prawnych i organizacyjnych w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych,
- określanie metodyki wykonywania przez jednostki organizacyjne Policji czynności dochodzeniowo-śledczych,
- współdziałanie z podmiotami pozapolicyjnymi w zakresie usprawniania systemu prawnego-karnego,

263 T. Pszczółkowski, *Mała encyklopedia prakseologii i zarządzania*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 233.

264 W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 35–50.

265 Tamże.

- przygotowywanie opracowań i analiz między innymi na temat stanu przestępczości,
- koordynowanie oraz nadzorowanie postępowań przygotowawczych prowadzonych przez jednostki i komórki organizacyjne Policji,
- dokonywanie oceny stopnia osiągnięcia celów prowadzonych postępowań przygotowawczych,
- monitorowanie prowadzonych przez jednostki i komórki organizacyjne Policji rejestrów ewidencjonujących czynności dochodzeniowo-śledcze Policji oraz przechowywanie dowodów rzeczowych uzyskanych w postępowaniach karnych,
- przygotowywanie propozycji zadań oraz mierników dla jednostek i komórek organizacyjnych Policji,
- organizacja oraz udział w doskonaleniu zawodowym policjantów w zakresie właściwości wydziału.

Wydział kryminalny zajmuje się następującymi zadaniami:

- koordynowaniem czynności operacyjno-rozpoznawczych dotyczących zwalczania przez podległe jednostki terenowe Policji przestępstw kryminalnych,
- prowadzeniem działań operacyjnych ukierunkowanych na wsparcie procesu wykrywczego w sprawach o najgroźniejsze przestępstwa.

W przypadku wydziału ds. walki z przestępczością narkotykową są to następujące zadania²⁶⁶:

- koordynowanie działań jednostek organizacyjnych Policji, ze szczególnym uwzględnieniem ekonomiki wykrywczej i wymiany informacji między tymi jednostkami oraz współpraca z innymi jednostkami organizacyjnymi Policji na terenie kraju,
- udzielanie pomocy jednostkom organizacyjnym Policji przy wykonywaniu czynności wykrywczych na miejscu poważnych zdarzeń przestępczych, a także uczestniczenie w planowaniu, organizowaniu i realizowaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych w tego typu zdarzeniach,
- nadzór i koordynacja czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych prowadzonych przez komórki właściwe

266 Tamże, s. 45–60.

do spraw zwalczania przestępczości narkotykowej jednostek organizacyjnych Policji,

- opracowywanie analiz i prognoz zagrożenia przestępczością narkotykową oraz ocena poziomu pracy operacyjnej komórek organizacyjnych pionu antynarkotykowego jednostek organizacyjnych Policji, wraz z wnioskami zmierzającymi do jej usprawnienia,
- stała współpraca z Biurem Międzynarodowej Współpracy Policji Komendy Głównej Policji oraz innymi uprawnionymi do takiej współpracy podmiotami,
- opracowywanie nowych technik wykrywczych dotyczących zwalczania przestępczości narkotykowej,
- koordynowanie działań jednostek terenowych w zakresie współpracy międzynarodowej, monitoring przestępczości okołonarkotykowej,
- zbieranie danych o nowych produktach, informacji o skali przestępczości narkotykowej oraz zabezpieczonych substancjach psychotropowych,
- prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych, w tym form pracy operacyjnej w zakresie właściwości wydziału.

Jeśli chodzi o wydział ds. walki z przestępczością gospodarczą to do jego zadań należą następujące sprawy²⁶⁷:

- monitorowanie, analizowanie, prognozowanie i ocenianie zagrożeń przestępczością gospodarczą na terenie kraju oraz opracowywanie i wdrażanie kierunków i sposobów skutecznego rozpoznawania i zapobiegania przestępstwom o charakterze gospodarczym oraz ich ujawnianie,
- udzielanie wsparcia komórkom zwalczającym przestępczość gospodarczą jednostek organizacyjnych Policji w realizacji czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych,
- nadzorowanie, koordynowanie i wspieranie działań Policji w zakresie prowadzonych czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych w sprawach o przestępstwa gospodarcze,
- prowadzenie krajowej współpracy z organami ścigania oraz wymiarem sprawiedliwości, organami administracji publicznej, organizacjami społecznymi oraz przedstawicielami innych pod-

²⁶⁷ Tamże, s. 70–90.

miotów w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej,

- prowadzenie współpracy międzynarodowej z uprawnionymi podmiotami w zakresie realizacji zadań ukierunkowanych na zwalczanie przestępczości gospodarczej,
- pozyskiwanie i przekazywanie do komend wojewódzkich (Stołecznej) Policji informacji o popełnianych przestępstwach gospodarczych,
- udział w procesie legislacyjnym projektów aktów normatywnych dotyczących przestępczości gospodarczej, opiniowanie wniosków o udostępnienie dokumentów niejawnych dotyczących przestępczości gospodarczej,
- udział w spotkaniach krajowych i międzynarodowych grup roboczych, zespołów zadaniowych, punktów kontaktowych, organizacja oraz udział w doskonaleniu zawodowym policjantów w zakresie właściwości wydziału,
- udział w konferencjach, szkoleniach, seminariach i warsztatach szkoleniowych upowszechniających wiedzę z zakresu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej, prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych.

Wydział ds. walki z korupcją w swoich kompetencjach posiada następujące zadania²⁶⁸:

- identyfikowanie i monitorowanie obszarów zagrożonych korupcją w celu ujawnienia przyczyn i uwarunkowań występowania zjawisk korupcyjnych,
- dokonywanie oceny stanu zagrożenia przestępczością korupcyjną oraz wskazywanie kierunków jej zwalczania,
- inspirowanie, koordynowanie oraz nadzorowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych w zakresie rozpoznawania i ujawniania najpoważniejszych przestępstw korupcyjnych oraz ścigania ich sprawców,
- udzielanie bezpośredniej pomocy komórkom organizacyjnym Policji właściwym do zwalczania korupcji w realizacji szczególnie skomplikowanych przedsięwzięć w zakresie zwalczania przestępczości korupcyjnej,

²⁶⁸ Tamże, s. 70.

- współpraca z organizacjami rządowymi i pozarządowymi w zakresie profilaktyki przestępczości korupcyjnej oraz zasad i sposobów jej zwalczania,
- udział w opiniowaniu wniosków o udostępnienie dokumentów niejawnych dotyczących przestępczości korupcyjnej do postępowań karnych,
- działania prewencyjno-edukacyjne w zakresie profilaktyki antykorupcyjnej,
- organizacja oraz udział w doskonaleniu zawodowym policjantów w zakresie właściwości wydziału, prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych.

W kompetencji wydziału ds. odzyskiwania mienia leżą sprawy związane ze sprawowaniem nadzoru nad realizacją przez Policję zadań w dziedzinie wykrywania i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem; współdziałanie z krajowymi podmiotami uprawnionymi do ujawniania, identyfikowania, zabezpieczania i odzyskiwania mienia; prowadzenie współpracy międzynarodowej dotyczącej problematyki ujawniania, identyfikacji, zabezpieczania i odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstwa lub mającego związek z przestępstwem²⁶⁹.

Do zadań wydziału werbunkowego Policji należą między innymi²⁷⁰:

- zlecenie i koordynowanie przedsięwzięć werbunkowych,
- nadzór nad realizacją przedsięwzięć werbunkowych i kombinacji operacyjnych realizowanych przez komórki organizacyjne Policji,
- koordynowanie na szczeblu centralnym wykorzystywania możliwości operacyjnych osobowych źródeł informacji,
- pozyskiwanie i prowadzenie oraz obsługa osobowych środków pracy operacyjnej,
- monitorowanie standardów pozyskiwania i współpracy z osobowymi źródłami informacji,
- współudział w realizacji działań ukierunkowanych na weryfikację osobowych środków pracy operacyjnej,

- zlecenie oraz – w uzasadnionych przypadkach – pozyskiwanie agentów, a także nadzorowanie oraz realizowanie czynności z ich wykorzystywaniem,
- administrowanie siecią agenturalną,
- współpraca międzynarodowa w zakresie wykorzystania osobowych źródeł informacji,
- pozyskiwanie rzeczowych środków pracy operacyjnej oraz ich ewidencjonowanie,
- opiniowanie planów gospodarowania funduszem operacyjnym w komórkach organizacyjnych komend wojewódzkich (Stołecznej) Policji, realizujących zadania w zakresie werbunków,
- organizacja oraz udział w doskonaleniu zawodowym policjantów w zakresie właściwości wydziału.

Dział Policji ds. walki z handlem ludźmi zajmuje się: organizowaniem, nadzorowaniem, koordynowaniem i wspieraniem realizacji spraw prowadzonych przez jednostki i komórki organizacyjne Policji w zakresie zwalczania przestępstwa handlu ludźmi oraz przestępstw z nim związanych; nadzorowaniem koordynowaniem i wspieraniem realizacji spraw prowadzonych przez jednostki i komórki organizacyjne Policji związanych ze zwalczaniem pedofilii i pornografii dziecięcej²⁷¹.

W przypadku wydziału ds. identyfikacji i poszukiwań osób zadania Policji skupiają się na koordynowaniu i udzielaniu wsparcia jednostkom organizacyjnym Policji w zakresie prowadzenia czynności poszukiwawczych wobec osób zaginionych oraz identyfikacji NN osób i NN zwłok; analizowaniu skuteczności prowadzonych na terenie kraju czynności poszukiwawczych wobec osób zaginionych, jak również wypracowywaniu właściwych uregulowań prawnych, procedur, dobrych praktyk i ogólnych wytycznych, mających na celu poprawę skuteczności prowadzonych działań poszukiwawczych; zapewnieniu funkcjonowania Centrum Poszukiwań Osób Zaginionych oraz obsługi Mobilnego Centrum Wsparcia Poszukiwań, obsługi ogólnokrajowego systemu *Child Alert* itp.²⁷².

269 B. Opaliński, P. Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2013, s. 43.

270 W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 65–67.

271 B. Opaliński, P. Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2013, s. 46.

272 Tamże.

Oddział analizy kryminalnej inicjuje i sporządza analizy kryminalne zlecane przez jednostki organizacyjne Policji lub inne uprawnione służby. Wydział ds. obsługi informacyjnej zajmuje się administrowaniem informacjami, w tym danymi osobowymi w zbiorach Krajowego Systemu Informacyjnego Policji (KSIP). Jeśli chodzi o administrowanie danymi osobowymi, a także obsługę zapytań do Systemu Informacyjnego Schengen, tym zajmuje się dział administrowania danych SIS i VIS. Do zadań Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK) należą²⁷³:

- administrowanie danymi gromadzonymi w bazach danych KCIK,
- realizowanie zleceń dotyczących uzupełnienia informacji w ramach obsługi zapytań kierowanych do Szefa KCIK,
- rozpatrywanie wniosków osób o udostępnienie informacji dotyczących przetwarzania ich danych osobowych w bazach danych KCIK, składanych na podstawie przepisów o ochronie danych osobowych oraz współdziałanie w tym zakresie z podmiotami uprawnionymi.

Dość ważną funkcję pełni dział systemów techniki operacyjnych. Do jego głównych zadań należą²⁷⁴:

- administrowanie eksploatowanymi systemami kontroli operacyjnej,
- monitorowanie funkcjonujących oraz wdrażanie nowych ogólnokrajowych systemów usprawniających kontrolę operacyjną,
- lokalizacja terminali i pozyskiwanie informacji w sieciach telekomunikacyjnych oraz teleinformatycznych,
- zapewnienie serwisu oraz rozwoju ogólnokrajowych systemów kontroli operacyjnej,
- współpraca z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi w zakresie technicznego i organizacyjnego funkcjonowania ustaleń telekomunikacyjnych i centralnych systemów kontroli operacyjnej,
- inicjowanie i prowadzenie szkoleń związanych z centralnymi systemami kontroli operacyjnej dla policjantów i współpracujących podmiotów zewnętrznych.

Jeśli chodzi o dział techniki specjalnej i realizacji do jego zadań ustawodawca włączył pozyskiwanie, adaptację i wdrażanie sprzętu techniki specjalnej wspomagającego czynności operacyjno-rozpoznawcze; udzielanie wsparcia komórkom i jednostkom organizacyjnym Policji przy budowie, obsłudze i modernizacji wyposażenia pojazdów oraz urządzeń techniki operacyjnej; wspomaganie jednostek i komórek organizacyjnych Policji oraz podmiotów pozapolicyjnych w zakresie stosowania środków techniki operacyjnej; projektowanie i wykonywanie prototypów urządzeń techniki operacyjnej²⁷⁵.

W działalność działu techniki operacyjnych wpisane są następujące zadania²⁷⁶:

- monitorowanie i koordynowanie działań obserwacyjnych o zasięgu krajowym i międzynarodowym oraz współdziałanie z właściwymi podmiotami w ramach obserwacji transgranicznej,
- monitorowanie i koordynowanie stosowania kontroli operacyjnej przez uprawnione komórki organizacyjne Policji oraz realizowanie obowiązków sprawozdawczych w tym zakresie,
- administrowanie Systemem Informacji Operacyjnych (SIO) w części dotyczącej Centralnej Bazy Informacji z Ustaleń (CBIU),
- realizacja obsługi informacyjnej w zakresie danych przetwarzanych w CBIU,
- opiniowanie planów gospodarowania funduszem operacyjnym w komórkach organizacyjnych komend wojewódzkich (Stołecznej) Policji realizujących zadania w zakresie techniki operacyjnej,
- udział w tworzeniu i doskonaleniu systemu maskowania wykorzystywanego przez komórki techniki operacyjnej jednostek organizacyjnych Policji.

Ostatni z działów to ten ds. walki z cyberprzestępczością, który intensywnie się rozwija. Do jego zadań należą²⁷⁷:

- inicjowanie i koordynowanie działań Policji w zakresie identyfikowania głównych zagrożeń przestępstwami popełnianymi w interesie,

273 W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 70.

274 Tamże.

275 B. Opaliński, P. Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2013, s. 50–56.

276 W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 75.

277 Tamże.

- opracowanie koncepcji wykorzystania kwalifikowanych środków pracy operacyjnej do ofensywnego rozpoznawania i zwalczania przestępstw związanych z siecią internet oraz prowadzenie form pracy operacyjnej,
- prowadzenie wieloźródłowych konsultacji technicznych i współpracy z podmiotami krajowymi i zagranicznymi zmierzających do rozpoznawania i implementowania nowoczesnych rozwiązań w walce z przestępczością popełnianą w świecie wirtualnym,
- wdrażanie i utrzymywanie specjalnych systemów teleinformatycznych realizujących zadania, takie jak: monitorowanie internetu pod kątem wykrywania przestępstw czy nielegalnych treści,
- wykrywanie użytkowników korzystających z sieci anonimowych,
- zapewnienie zdalnego dostępu do odpowiednich systemów komórkom powołanych w ramach komend wojewódzkich (Stołecznej) Policji,
- opiniowanie i opracowywanie propozycji zmian legislacyjnych w zakresie bezpieczeństwa teleinformatycznego,
- organizowanie oraz udział w doskonaleniu zawodowym policjantów w zakresie właściwości wydziału, prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych, w tym form pracy operacyjnej w zakresie właściwości wydziału.

Policja składa się również ze służby prewencyjnej oraz wspomagającej działalność w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym²⁷⁸. Nadzór nad służbą prewencyjną²⁷⁹ pełni Biuro Prewencji

278 Art. 4 ust 1 Ustawy o Policji.

279 W służbie tej działa wiele jednostek o różnych nazwach takich jak: prewencji, prewencji kryminalnej, profilaktyki społecznej, współpracy z samorządami, wykroczeń, wywiadowcza, patrolowa, interwencyjna lub patrolowo-interwencyjna, sztab Policji, stanowisko kierowania, zintegrowane stanowisko kierowania, dyżurnych, organizacji służby, zarządzania kryzysowego, spraw obronnych, operacyjna, operacji policyjnych, negocjacji policyjnych, antyterrorystyczna, minersko-pirotechniczna, prac podwodnych, zabezpieczenia lotniska, ruchu drogowego, kontroli ruchu drogowego, obsługi zdarzeń drogowych, przestępstw w ruchu drogowym, zabezpieczenia autostrad, dzielnicowych, konwojowa, Policji sądowej, ochronna, nieletnich i patologii, policyjna izba dziecka, przewodników psów służbowych, prewencji na wodach i terenach przywodnych, lotnictwa Policji, pilotów, techniczna, obsługi technicznej, konna, postępowań w sprawach cudzoziemców, pomieszczenie dla osób zatrzymanych, postępowań administracyjnych, pozwoleń na broń, ochrony osób i mienia, specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, ochrony placówek dyplomatycznych, prasowo-informacyjna.

i Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji. Do jej zadań należą sprawy związane z opracowywaniem standardów służby prewencyjnej, zadań patrolowych, działań systemowych, w zakresie ogólnego pojęcia bezpieczeństwa i porządku publicznego²⁸⁰.

Jeśli chodzi o służbę wspomagającą to zajmuje się ona wspomaganie działalności Policji, określa standardy i normy sprzętu oraz wyposażenia Policji²⁸¹. Do hierarchii organizacyjnej Policji należy Policja sądowa, która zajmuje się bezpieczeństwem i ochroną porządku publicznego w budynkach sądów i prokuratur²⁸². Policja sądowa jest usytuowana w strukturze komend wojewódzkich Policji²⁸³.

W skład Policji wchodzi także szkolnictwo. W szczególności chodzi o Akademię Policji w Szczytnie²⁸⁴, która jest jednostką organizacyjną Policji. Kształcą się w niej funkcjonariusze służb mundurowych. Obecnie prowadzone są studia na kierunkach cywilnych (bezpieczeństwo wewnętrzne, kryminologia, kryminalistyka w służbie prawa) oraz mundurowych (te same, co na cywilnych oraz nauka o policji, bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni, administracja o specjalności administracja w bezpieczeństwie). Szkoła organizuje także kursy skierowane do wyższych oficerów Policji²⁸⁵.

Do szkół policyjnych zalicza się również szkoły mające siedziby w Słupsku, Pile, Katowicach i Legionowie. Nie są to szkoły wyższe, jednak odgrywają ważną rolę w procesie podnoszenia kompetencji policjantów – organizowane są tam szkolenia podstawowe, zawodowe oraz specjalistyczne.

Jak już wspomniano, organem centralnym Policji jest Komendant Główny. Swoje zadania realizuje on przy pomocy Komendy Głównej Policji (KGP) i jest to dla niego urząd wspierający. Strukturę KGP przedstawia poniższy rysunek.

280 B. Opaliński, P. Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2013, s. 50–58.

281 Tamże.

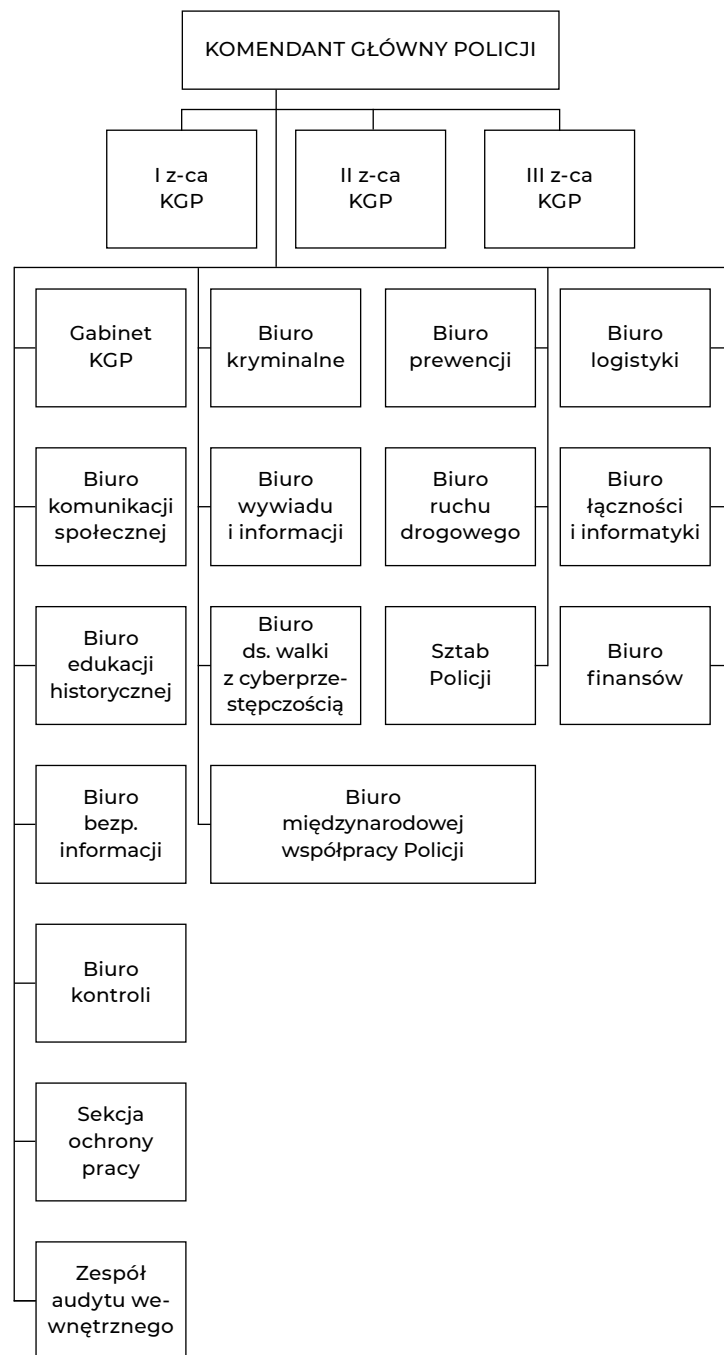
282 Zostało to szczegółowo określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań i zasad organizacji policji sądowej, Dz.U. nr 155, poz. 1093.

283 W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 77.

284 *O Uczelni*, Akademia Policji w Szczytnie, <https://akademiapolicji.edu.pl/uczelnia/o-szkole>, data dostępu 09.12.2023.

285 *Rekrutacja na studia*, Akademia Policji w Szczytnie, <https://akademiapolicji.edu.pl/studia-w-wspol>, data dostępu 09.12.2023.

Rysunek 2. Komenda Główna Policji



Źródło: *Struktura Komendy Głównej Policji*, <https://info.policja.pl/inf/komenda-glowna-policji/struktura-kgp/55334,Struktura-Komendy-Glownej-Policji.html>, data dostępu 09.12.2023.

Oprócz KGP znaczącą funkcję pełnią komendy wojewódzkie Policji. W zasadzie pełnią one funkcje koordynacyjne analogicznie do KGP, jednak obszar ich działania obejmuje teren jednego województwa. Pracownicy KWP są odpowiedzialni za sprawy kadrowe, dyscyplinarne i finansowe w podległych im jednostkach. Są niejako łącznikiem pomiędzy funkcjonariuszami z komend i komisariatów a ich zwierzchnikiem Komendantem Głównym Policji²⁸⁶. Swoje określone struktury posiadają komendy powiatowe (miejskie) oraz komisariaty²⁸⁷.

Wdrożone rozwiązania strukturalno-organizacyjne Policji wskazują, że jest to model scentralizowany. Charakteryzuje się tym, że organy administracji publicznej mają w zasadzie niewielki wpływ na działanie Policji. Model ten był realizowany w okresie II Rzeczypospolitej – miał przeciwdziałać uwikłaniu tej formacji w bieżące sprawy polityczne²⁸⁸. Czy jednak Policja rzeczywiście nie jest zależna od polityków? Otóż wydaje się, że nie do końca. Dość często w mediach zobaczyć można przykłady wykorzystywania służb policyjnych do realizacji bieżących celów politycznych.

Na organizację i strukturę Policji wpływ mają także zastrzeżenia kierowane do wskazanych policjantów. Skargi dotyczą opieszałości w wykonywaniu obowiązków, ignorowania sygnałów o przestępstwach, nieumiejętnego podejmowania czynności służbowych, niekompetencji funkcjonariuszy czy lekceważącego stosunku do obywatela. Rutyna powoduje, że policjanci nie potrafią się skutecznie komunikować, co wywołuje liczne konflikty.

Wszystkie wymienione uwagi zbiegają się z wielką liczbą zadań, które nakłada się potencjalnego policjanta. Poważne obowiązki zawodowe w połączeniu ze stosunkowo niewielkim wynagrodzeniem powodują, że wielu funkcjonariuszy szybko wpada w rutynę lub dotyka ich problem wypalenia zawodowego.

286 Por. szerzej o tej administracji m.in. S. Czarnow, *Zespolenie administracji na przykladzie służb, inspekcji i straży powiatowych*, „Rejent” 2003, nr 5; J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007; M. Grażawska, *Zasada zespolenia w organizacji terenowej administracji rządowej i samorządowej po reformie ustrojowej państwa z 1999 r.*, [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t.1., red. S. Dolata, Opole 2000.

287 Zarządzenie KGP nr 1041 z dnia 28 września 2007 r., Dz.Urz. Komendy Głównej Policji, Warszawa dnia 15 października 2007 r., nr 18.

288 K. Kisiel, T. Jegierski, *Holistyczne rozumienie problemów bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, red. J. Widacki, J. Czapska, Lublin 1997.

4. Zadania i kompetencje Policji w Polsce

Pośród licznych zadań Policji w Polsce poczesne miejsce zajmuje ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, co przewidziano w ustawie o Policji, nadając tej służbie szereg uprawnień²⁸⁹:

- legitymowanie osób w celu ustalenia ich tożsamości,
- zatrzymanie osób w trybie określonym w kodeksie postępowania karnego,
- pobieranie wymazu ze służówki i policzków,
- pobieranie materiału biologicznego ze zwłok ludzkich o nieustalonej tożsamości,
- przeszukiwanie osób i pomieszczeń,
- obserwowanie i rejestracja przy użyciu odpowiednich środków technicznych,
- dokonywanie kontroli osobistej, przeglądanie bagażu itp.,
- żądanie niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, samorządowych, jednostek gospodarczych,
- zwracanie się o niezbędną pomoc do innych jednostek,
- kierowanie ruchem drogowym i jego kontrola.

Funkcjonariusz może w szczególności legitymować w celu ustalenia tożsamości, zatrzymania osób pozbawionych wolności itp.²⁹⁰. Tożsamość można ustalić na podstawie: dowodu osobistego, paszportu, zagranicznego dokumentu tożsamości, innego niebudzącego wątpliwości dokumentu zaopatrzonego w fotografię i oznaczonego numerem oraz serią. Uszczegółowiając zagadnienie zatrzymania – policjant jest zobowiązany do przedstawienia się (imię, nazwisko, stopień służbowy) i określenia przyczyny (podstawy prawnej) zatrzymania²⁹¹, powinno się to odbywać zgodnie z prawem i zasadami etycznymi. W ramach uprawnień z zakresu szeroko rozumianego bezpieczeństwa policjant może również przeszukiwać osoby i pomieszczenia, dokonywać kontroli osobistej²⁹², kierować i kontrolować ruch drogowy.

289 Art. 15 Ustawy o Policji; W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 34.

290 P. Pałaszewski, *Zatrzymanie penitencjarne jako zadanie Policji w postępowaniu karnym wykonawczym*, [w:] *Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego*, t. 26, pod red. L. Boguni, Wrocław 2010, s. 173.

291 Tamże.

292 W. Grzeszczyk, *Zmiany w Kodeksie postępowania karnego (nowele z dnia 24 października 2008 r.)*, Prok. i Pr. 2009, nr 3, s. 97.

Policja posiada również dość szerokie uprawnienia, w odniesieniu do pobytu cudzoziemców na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Policja może unieważnić cudzoziemcowi zezwolenie na przekroczenie granicy w ramach małego ruchu granicznego. Kolejna kwestia to kontrola legalności pobytu cudzoziemców w kraju oraz działania mające na celu wpływ na sytuację prawną cudzoziemców.

Policja to umundurowana²⁹³ i uzbrojona formacja niewchodząca jednak w skład Sił Zbrojnych. Na uzbrojenie Policji składają się²⁹⁴:

- broń palna bojowa (pistolety, rewolwery, strzelby, pistolety maszynowe, karabinki, karabiny maszynowe),
- broń palna i alarmowa oraz sygnałowa,
- urządzenia przeznaczone do miotania pocisków niepenetracyjnych, śrutowych, pirotechnicznych, siatek obezwładniających,
- chemiczne środki obezwładniające (ręczne miotacze substancji obezwładniających, plecakowe miotacze, granaty łzawiące itp.),
- wodne środki obezwładniające i urządzenia przeznaczone do ich miotania,
- noże, pałki służbowe,
- środki pirotechniczne ogłuszające lub oślniewające,
- środki przeznaczone do pokonywania zamknięć budowlanych i innych przeszkód,
- kaftany bezpieczeństwa,
- pasy i siatki obezwładniające,
- kaski zabezpieczające,
- kajdanki,
- przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej oraz kartridże do tych przedmiotów,
- kolczatki drogowe i inne środki służące do zatrzymywania oraz unieruchamiania pojazdów mechanicznych.

Środki te stanowią gwarancję skutecznego wykonywania przez Policję przypisanych jej funkcji; pozwalają jej ingerować w prawa i wolności obywatelskie, poprzez używanie środków przymusu bezpośredniego²⁹⁵.

293 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie umundurowania policjantów, Dz.U. nr 90, poz. 738, z późn. zm.

294 Paragraf 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 listopada 2014 r. w sprawie uzbrojenia Policji, Dz.U. poz. 1738.

295 S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2011, s. 106 i nn.

Inny podział zadań i kompetencji Policji proponuje R. Szałowski. Uważa on, że Policja posiada kompetencje w obszarze ochrony i bezpieczeństwa publicznego. W ich ramach znajdują się²⁹⁶:

- uprawnienia w stosunku do podmiotów realizujących zadania z zakresu ochrony osób i mienia,
- uprawnienia w obszarze licencji zawodowych pracownika i detektywa,
- uprawnienia w stosunku do straży gminnych/ miejskich,
- uprawnienia odnośnie do organizatorów imprez masowych.

Kolejna grupa zadań i wynikających z nich uprawnień, to udzielanie przez Policję pomocy uprawnionym podmiotom w obszarze bezpieczeństwa i skutecznego działania. Należą do nich:

- udział Policji w zapewnieniu bezpieczeństwa obiektów i osób,
- udzielanie przez Policję pomocy podmiotom wykonującym czynności kontrolne i egzekucyjne,
- udzielanie pomocy służbom ochrony państwa,
- obowiązek przekazania informacji uprawnionym organom,
- obowiązki w zakresie doręczeń.

Jeśli chodzi o kompetencje Policji w sprawach broni i amunicji oraz materiałów wybuchowych, to można je podzielić na:

- wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach posiadania broni,
- stosowanie przepisów dotyczących przewozu broni przez granicę,
- przyjmowanie broni do depozytu,
- wydawanie pozwoleń na broń na okaziciela,
- uprawnienia w sprawach wydawania pozwoleń na wykonywanie działalności gospodarczej w obszarze wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją,
- zadania w obszarze materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego.

W przypadku ruchu i transportu drogowego Policja realizuje następujące zadania i posiada stosowne kompetencje:

- zarządzanie i kierowanie ruchem drogowym,
- kontrola ruchu drogowego,

- kompetencje w obszarze pojazdów nienormatywnych,
- zadania w obszarze organizowania imprez na drogach,
- kompetencje w obszarze transportu drogowego.

Ostatnie z grupy zadań to stosowanie przez Policję przepisów reglamentujących prawa cudzoziemców, w tym to do przebywania na terytorium Polski. Składają się na nie następujące sprawy²⁹⁷:

- zadania i kompetencje w zakresie prawa pobytu cudzoziemców w Polsce,
- sprawy wydalenia cudzoziemców, zobowiązania ich do opuszczenia terytorium Polski, unieważnienie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego,
- zadania i kompetencje w zakresie zatrzymania cudzoziemca, umieszczenia go w specjalnym strzeżonym ośrodku lub zastosowanie wobec niego aresztu celem wydalenia z terytorium Polski,
- zadania i kompetencje w zakresie rejestrów dotyczących cudzoziemców.

Rysunek 3. Zadania Policji wg. R. Szałowskiego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: R. Szałowski, *Prawno-administracyjne kompetencje Policji*, Łódź 2010, s. 58–290.

296 Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz.U. z 2013 r., poz. 611, z późn. zm.

297 R. Szałowski, *Prawno-administracyjne kompetencje Policji*, Łódź 2010, s. 58–290.

Podział tych zadań można przedstawić jako: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe oraz działania z zakresu obszaru społeczno-organizatorskiego oraz działania inne²⁹⁸. W ramach działań o charakterze społeczno-organizatorskim można wymienić inicjatywy takie jak²⁹⁹:

- organizowanie spotkań z społeczeństwem,
- pogadanki i szkolenia dla młodzieży szkolnej,
- organizowanie patroli z udziałem młodzieży studenckiej,
- wystąpienia prasowe i radiowo-telewizyjne na temat zagrożeń,
- wydawanie ulotek i materiałów informujących o sposobach zapobiegania naruszeniom bezpieczeństwa ludzi,
- organizowanie współzawodnictwa, konkursów i konferencji.

Działalność Policji musi zmieniać się w czasie, dostosowując do rzeczywistości. Należy poszukiwać nowszych, bardziej skutecznych, odpowiadających wymaganiom i oczekiwaniom społecznym sposobów funkcjonowania Policji w związku z zachodzącymi zmianami społeczno-gospodarczymi, rozwojem cywilizacji i postępem technicznym. Jeśli chodzi o tzw. działania inne, niemieszczące się w zasadzie w żadnym akcie prawnym³⁰⁰, to można wskazać na współdziałanie Policji z innymi organami, które jest równocześnie ustawowym jej obowiązkiem i zadaniem³⁰¹.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o Policji do jej zadań należy między innymi współdziałanie z policjami innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów³⁰². W ramach współdziałania mogą się pojawić też elementy koordynacji³⁰³. Policja może współdziałać z organami rządu, samorządu terytorialnego, inspekcjami

298 S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2007, s. 96.

299 Tamże, s. 102.

300 J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 113–115.

301 Tamże.

302 Por. np. wytyczne KGP z dnia 17 stycznia 2000 r. w sprawie międzynarodowej współpracy policyjnej (Dz.Urz. KGP nr 1, poz. 14); porozumienie z dnia 12 marca 1992 r. między Ministerstwem Spraw Wewnętrznych RP a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych Ukrainy o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości (tekst powielony).

303 E. Ura, S. Pieprzny, *Rola porozumień administracyjnych w działalności organów bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005, s. 433.

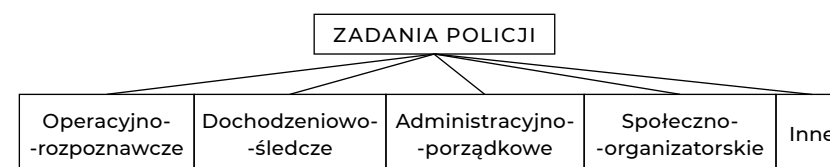
i służbami³⁰⁴ czy podmiotami prywatnymi³⁰⁵. Mogą to być także działania polegające na realizowaniu różnych porozumień ze strażami gminnymi czy miejskimi. W ramach zadań innych można umieścić wszelkiego rodzaju czynności materialno-techniczne. Mogą one dotyczyć zarówno działań wewnętrznych, czynności o charakterze procesowym (np. kompletowanie akt sprawy), jak i działań podejmowanych w sferze zewnętrznej.

Czynności materialno-techniczne w działalności Policji nie mają jednolitego charakteru. Różnią się między sobą podstawami prawnymi, zakresem obowiązywania, rodzajem wywoływanych skutków. Edward Ura podzielił te czynności na dwie grupy³⁰⁶:

- wewnętrzne, określane regulaminami i instrukcjami o organizacji wewnętrznej organów Policji, przepisami o stosunkach służbowych policjantów itp., które nie odgrywają większej roli w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- czynności, z którymi Policja występuje na zewnątrz, mające ważne znaczenie dla skutecznej realizacji funkcji ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, np. rejestracja broni.

Do najbardziej typowych czynności materialno-technicznych Policji zaliczyć można np. pełnienie dyżurów w komendach i komisariatach, patrolowanie, konwojowanie, doprowadzanie oraz służbę asystencyjną³⁰⁷.

Rysunek 4. Zadania Policji wg. S. Pieprznego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2007.

304 Tamże.

305 E. Ura, *Współdziałanie administracji celnej z innymi organami w zakresie ochrony granicy państwowej*, [w:] *Społeczne koszty migracji transgranicznych*, pod red. J. Kitowskiego, Rzeszów 1997, s. 39.

306 Ed. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 1988, s. 194–195.

307 Tamże, s. 185.

Reasumując, Policja to formacja umundurowana i uzbrojona wyposażona w szereg zadań, a także obowiązków. Niektóre z nich wynikają bezpośrednio z ustawy o Policji, z kolei inne z różnych aktów prawnych, niektóre z pragmatyki służbowej, jeszcze inne ze zwyczaju, który ukształtował się wraz z rozwojem tej służby.

Zatrzymanie prewencyjne osoby jako środek przymusu

1. Zatrzymanie a ujęcie – rozbieżności definicyjne

Problematyka zatrzymania i zarazem ujęcia jest szeroko eksplorowana w literaturze przedmiotu, w szczególności w analizach dogmatyczno-prawnych z zakresu prawa karnego, w tym w zasadach stosowania środków przymusu³⁰⁸. W *Słowniku języka polskiego* zatrzymanie to: „ujęcie i aresztowanie osoby podejrzanej o naruszenie prawa”³⁰⁹. Zatrzymać to z kolei „spowodować, że coś przestanie się poruszać; nie pozwolić komuś odejść skądś; aresztować kogoś do czasu wyjaśnienia sprawy; odebrać komuś rzecz, której posiadanie lub użytkowanie jest nielegalne”³¹⁰.

Ująć oznacza: „wziąć, uchwycić, schwytać, zaaresztować, zatrzymać”³¹¹. Polski kodeks postępowania karnego posługuje się pojęciem ujęcia osoby na gorącym uczynku przestępstwa. Analiza semantyczna tego zapisu prowadzi do wniosku, iż chodzi tu o schwytywanie sprawcy przestępstwa w chwili jego popełnienia, w momencie dokonania czynności wykonawczych bądź w chwili ich ukończenia³¹².

308 R.A. Stefański, *Kodeks postępowania karnego, tom II, Komentarz do art. 167–296*, red. R.A. Stefański, S. Zabłocki, Warszawa 2019; *Środki przymusu*, [w:] *System Prawa Karnego, Środki przymusu*, t. IX, red. T. Grzegorzczak, D. Świecki, Warszawa 2021, s. 66–68.

309 *Zatrzymanie*, internetowy Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/zatrzymanie.html>, data dostępu 1.04.2023.

310 *Zatrzymać*, internetowy Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/zatrzymac;2544464.html>, data dostępu 1.04.2023.

311 S. Dubisz, *Uniwersalny słownik języka polskiego*, Warszawa 2003, s. 275.

312 W. Smardzewski, *Z problematyki ujęcia na gorącym uczynku*, „Nowe Prawo” 1980, nr 3, s. 50; R. Kmiecik, E. Skrętowicz, *Proces karny. Część ogólna*, Kraków–Lublin 1996, s. 241; J. Bafia i in., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 1976, s. 276; R.A. Stefański, *Środki zapobiegawcze w nowym Kodeksie postępowania karnego*, Warszawa 1998, s. 241.

Zatrzymanie w świetle polskiego prawa oznacza krótkotrwałe pozbawienie wolności, polegające na odebraniu osobie prawa swobodnego poruszania się, porozumiewania się z innymi osobami, przyjmowania i przekazywania bez zgody uprawnionego organu przedmiotów, z obowiązkiem podporządkowania się poleceniom tego organu³¹³. J. Łaziuk twierdzi, że zatrzymanie to forma przymusu polegająca na krótkotrwałym pozbawieniu wolności określonej osoby³¹⁴. A. Skowron z kolei za zatrzymanie uważa wszelkie sytuacje – tak procesowe, jak i faktyczne – gdy obwiniony był rzeczywiście pozbawiony wolności, bez względu na formę, w jakiej to nastąpiło, np. do wytrzeźwienia, przez kapitana statku, Straż Leśną lub Żandarmerię Wojskową³¹⁵.

A. Tkacz uważa, że zatrzymanie jest środkiem przymusu procesowego o krótkotrwałym i prowizorycznym charakterze, polegającym na pozbawieniu osoby wolności na czas niezbędny do wykonania czynności służbowych i równocześnie nieprzekraczający 48 godzin, który może być stosowany przez uprawnione do tego w drodze ustawowej organy³¹⁶.

W opinii Z. Hołdy zatrzymanie jest „formą przymusu polegającą na krótkotrwałym pozbawieniu wolności. Słowo zatrzymanie może być rozumiane szeroko” i „niezależnie od określenia tego pojęcia w przepisach ustawowych”. Autor ten uważa, że „jakiś środek przymusu, nienazywany »zatrzymaniem«, ze względu na swój charakter polegający na krótkotrwałym pozbawieniu wolności będzie zatrzymaniem w rozumieniu Konstytucji”³¹⁷.

Można zatem przyjąć, iż bardzo trudno odróżnić zatrzymanie od ujęcia czy zatrzymanie od innych środków przymusu zawierających tzw. czasowe ograniczenie swobody, tym bardziej, że przepisy w tym względzie nie są precyzyjne³¹⁸. R.A. Stefański pisze, że „nie jest zatrzymaniem krótkotrwałe pozbawienie swobody osoby, niełączące

się z rzeczywistym pozbawieniem wolności, polegające nawet na doprowadzeniu osoby do jednostki policji w celu dokonania czynności wyjaśniających”³¹⁹.

W związku z powyższym definiując pojęcie zatrzymania, należy określić stan faktyczny – który jest zatrzymaniem – oraz wskazać treść przepisu prawnego uprawniającego do zatrzymania. Wydaje się, że definiując termin zatrzymanie, powinno się uwzględnić również to, iż ilekroć organ uprawniony do dokonania czynności z osobą i dysponujący środkami przymusu bezpośredniego zastosuje wnioskowanie z celu na środki, tyle razy wywiedzie swe uprawnienie do zatrzymania osoby na czas realizacji tych czynności, co oznacza, że przepisy o zatrzymaniu stają się niepotrzebne.

Wnioskowanie z celu na środki dotyczące tekstu prawnego pozwala sformułować konkluzję, że organ stosujący zatrzymanie może dojść do stwierdzenia, iż do faktycznego zatrzymania uprawniają różne przepisy, których istota na pewno nie polega na zatrzymaniu, a co najwyżej zatrzymanie osoby może umożliwić ich realizację³²⁰.

W swoich pracach R.A. Stefański, dochodzi do stanowiska, że zgodnie z art. 243 § 1 k.p.k. „każdy ma prawo ująć osobę na gorącym uczynku lub w pościgu podjętym bezpośrednio po popełnieniu przestępstwa, jeśli zachodzi obawa ukrycia się tej osoby lub nie można ustalić jej tożsamości (...)”. Na tej podstawie Policja ma prawo zatrzymać daną osobę, która znajduje się w sytuacji dyspozycji opisanej w przedmiotowym artykule. R.A. Stefański uważa, że zarówno zatrzymanie, jak i ujęcie ma do spełnienia ten sam środek przymusu, – zatem sprawą zasadniczą jest, że zarówno zatrzymanie, jak i ujęcie ma na celu nagle spowodowanie zapobiegnięcia uchylaniu się osoby podejrzanej od wymiaru sprawiedliwości³²¹.

Celem zatrzymania jest zatem zabezpieczenie osoby dla toczącego się lub przyszłego procesu karnego. W związku z tym zatrzymanie ma charakter prewencyjny, a jego pierwszoplanowe cele wiążą się

313 J. Niedzielski, *Zasadność zatrzymań. Środki przymusu. Praktyka stosowania*, „Rzeczpospolita” 1998, nr 187, s. 111.

314 J. Łaziuk, *Zatrzymanie procesowe i pozaprocessowe*, „Gazeta Prawna” 2001, nr 147.

315 A. Skowron, *Zaliczenie okresu zatrzymania na poczet orzeczonej kary w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia*, „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 5, s. 137.

316 A. Tkacz, *Zatrzymanie osoby przez Straż Graniczną*, Kętrzyn 1999, s. 8.

317 Z. Hołda, *Zatrzymanie penitencjarne (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Nauka wobec przestępczości. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Hanauska*, red. J. Błachut, M. Szewczyk, J. Wójcikiewicz, Kraków 2001, s. 213.

318 Tamże.

319 R.A. Stefański, *Tymczasowe aresztowania i związane z nim środki przymusu w nowym kodeksie postępowania karnego, Nowa kodyfikacja karna. Kodeks postępowania karnego*, „Krótkie komentarze”, Warszawa 1997, z. 6, s. 121 i 122.

320 I. Kobus, *Problemy prawnego i faktycznego określenia zatrzymania osoby przez policję*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka”, nr 4/2011, s. 15.

321 R.A. Stefański, *Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz do art. 167–296*, red. R.A. Stefański, S. Zabłocki, Warszawa 2019; *Środki przymusu*, [w:] *System Prawa Karnego Procesowego, Środki przymusu*, t. IX, red. T. Grzegorzczak, D. Świecki, Warszawa 2021, s. 223–224.

z realizacją zarówno funkcji postulatywnej (zabezpieczenia zatrzymanego do potrzeb konkretnego procesu karnego), jak również pozbawienia go możliwości uchylania się od procesu i podejmowania działań mających na celu zakłócenie jego przebiegu. Cele te realizowane są przez różne postacie zatrzymania uregulowane w poszczególnych instytucjach kodeksu postępowania karnego.

Reasumując, należy przyjąć, że zatrzymanie osoby to krótkotrwałe pozbawienie wolności człowieka przez uprawniony organ na czas nieprzekraczający 48 godzin. Z kolei ujęcie to nic innego jak chwilowe ograniczenie wolności człowieka – sprawcy przestępstwa lub wykroczenia polegające na przytrzymywaniu osoby podejrzanej do dyspozycji odpowiednich służb, które przejmują taką ujętą osobę.

2. Podstawy prawne i przesłanka faktyczna zatrzymania

W polskiej literaturze karnistycznej pojawia się wiele definicji i podziałów zatrzymania. Głównym z nich jest podział na zatrzymanie procesowe i pozaprocessowe. Dla niniejszej pracy to drugie jest szczególnie istotne. Wśród zatrzymań pozaprocessowych wymienić można następujące:

- zatrzymanie porządkowe,
- zatrzymanie penitencjarne,
- zatrzymanie administracyjne.

Celem zatrzymania porządkowego jest ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego. Stosuje się je wobec osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego, a także mienia.

Zatrzymanie penitencjarne stosowane jest wobec osób pozbawionych wolności, które na podstawie zezwolenia właściwego organu opuściły areszt śledczy lub zakład karny i w wyznaczonym terminie do niego nie powróciły. Jego celem jest doprowadzenie tych osób do aresztu śledczego lub zakładu karnego.

Zatrzymanie administracyjne polega na doprowadzeniu osoby do dyspozycji określonego organu, na przykład w celu umieszczenia jej w izbie wytrzeźwień czy w szpitalu psychiatrycznym³²².

322 T. Grzegorzczak, D. Świecki, *Środki przymusu*, [w:] *System prawa karnego*, red. P. Hofmański, Warszawa 2023, s. 226.

Kwestie zatrzymania wywołują w literaturze liczne rozbieżności, stąd proponuje się traktowanie tego pojęcia zbiorczo – jako cechującego się przymusowym charakterem, dolegliwością w postaci krótkotrwałego pozbawienia wolności oraz celem, którym jest zapewnienie prawidłowego przebiegu procesu karnego poprzez zabezpieczenie określonej osoby dla jego potrzeb³²³.

W literaturze można spotkać podział na zatrzymanie procesowe i nieprocesowe. Ponadto niektórzy autorzy posługują się innymi podziałami³²⁴. W kodeksie postępowania karnego znajdują się trzy rodzaje zatrzymania procesowego³²⁵:

- ujęcie obywatelskie,
- zatrzymanie właściwe,
- zatrzymanie w następstwie zarządzenia prokuratora.

Ujęcie obywatelskie³²⁶ nie stanowi zatrzymania właściwego. Jest ono dozwoloną samopomocą w ramach społecznej reakcji na przestępstwo stworzoną jako instrument ustawowy służący ochronie osobie niewchodzącej w grono organów ścigania³²⁷. Ujęcie obywatelskie przysługuje każdej osobie, bez względu na to, czy została ona pokrzywdzona czynem zabronionym, czy wręcz przeciwnie. Przesłanką formalną do stosowania tego instrumentu jest gorący uczynek popełnienia przestępstwa lub pościg podjęty bezpośrednio po popełnionym przestępstwie³²⁸. Ujęcie obywatelskie na gruncie kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia jest rozwiązaniem zbliżonym do tego znajdującego się w kodeksie postępowania karnego³²⁹.

323 Tamże, s. 227.

324 C. Kulesza, *Wykład prawa karnego procesowego*, red. P. Kruszyński i in., Białystok 2012, s. 276.

325 T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego, Komentarz*, Kraków 1998, s. 475.

326 Art. 243 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 1997 r., nr 89, poz. 555.

327 A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2011, s. 179; K. Eichstaedt, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, tom I, red. D. Świecki, Warszawa 2017, s. 853, 854; J. Warylewski, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2017, s. 411.

328 Gorący uczynek popełnienia przestępstwa jest rozumiany jako oczywistość dopuszczenia się wspomnianej formy czynu zabronionego, w ocenie stosującego ujęcie obywatelskie, wynikającej z reguły z bycia świadkiem zachowań przestępczych. Por. K.T. Boratyńska, Ł. Chojniak, W. Jasiński, *Postępowanie karne*, Warszawa 2017, s. 319.

329 J. Kosonoga, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, red. A. Sakowicz, Warszawa 2018, s. 265.

Zatrzymanie właściwe zostało uregulowane w art. 244 § 1 kodeksu karnego. Przesłanki stosowania zatrzymania osoby podejrzanej to: ucieczka lub ukrycie się, zatarcie śladów przestępstwa, brak możliwości ustalenia tożsamości osoby podejrzanej oraz gdy istnieją przesłanki przeprowadzenia przeciwko tej osobie postępowania w trybie przyspieszonym³³⁰.

Innym rodzajem zatrzymania jest zatrzymanie na zarządzenie prokuratora³³¹. Prokurator może zarządzić zatrzymanie i przymusowe doprowadzenie osoby podejrzanej, jeśli zachodzi uzasadniona obawa, że nie stawi się ona na wezwanie w celu przeprowadzenia czynności procesowej albo jeżeli zachodzi potrzeba niezwłocznego zastosowania środka zapobiegawczego³³².

Interesującym rodzajem zatrzymania – o którym traktuje niniejsza praca – jest zatrzymanie porządkowe, uregulowane w ustawie o Policji. Funkcjonariusz przystępując do zatrzymania prewencyjnego, musi legitymować się podstawą prawną i faktyczną. Podstawę prawną stanowi art. 15 ust. 1 pkt 2, 2a, 3 ustawy o Policji³³³. Przesłanką faktyczną jest okoliczność lub zdarzenie, które uzasadnia zastosowanie zatrzymania³³⁴. Policjant zatrzymując osobę, podaje³³⁵:

- jego danego identyfikujące, przyczynę zatrzymania i podstawę podjęcia czynności,
- dokonuje sprawdzenia prewencyjnego, a w szczególności sprawdza, czy osoba zatrzymana posiada przy sobie broń lub inne niebezpieczne przedmioty mogące służyć do popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary; przedmioty, których posiadanie jest zabronione; przedmioty mogące stanowić dowód w postępowaniu prowadzonym w związku z realizacją zadań procesowych; i je odbiera,

330 A.M. Tęcza-Paciorek, *Pojęcie osoby podejrzanej i jej uprawnienia*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 11, s. 60.

331 Art. 247 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 1997 r., nr 89, poz. 555.

332 A. Ludwiczek, *Zatrzymanie i przymusowe doprowadzenie osoby w świetle nowelizacji kodeksu postępowania karnego z 10 stycznia 2003 r.*, „Problemy Prawa Karnego” 2004, nr 25, s. 97 oraz np. uchwała SN z dnia 19.02.1997 r., sygn. I KZP 37/96, OSNKW 1997, nr 3–4, poz. 21.

333 Dz.U. z 2011 r., nr 287, poz. 1687, z późn. zm.

334 D. Cyma-Końska, *Zatrzymanie jako środek przymusu*, Legionowo 2013, s. 8.

335 Art. 15 ust 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 1990 r., nr 30, poz. 179.

- informuje osobę zatrzymaną o zatrzymaniu, uprzedza o obowiązku podporządkowania się wydawanym poleceniom, możliwości użycia środków przymusu bezpośredniego itp.

Osobę zatrzymaną policjant doprowadza do jednostki organizacyjnej Policji. Po doprowadzeniu informuje ją o przysługujących jej prawach i wręcza odpowiednie pouczenia o uprawnieniach osoby zatrzymanej, wysłuchuje, sporządza protokół zatrzymania, doręcza osobie zatrzymanej kopię protokołu zatrzymania za potwierdzeniem odbioru, zawiadamia o zatrzymaniu właściwego prokuratora lub dowódcę jednostki wojskowej (gdy osobą zatrzymaną jest żołnierz)³³⁶. Osobę zatrzymaną umieszcza się w pomieszczeniu dla zatrzymanych.

Jeśli osoba zatrzymana znajdzie się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, udziela się jej pierwszej pomocy lub kwalifikowanej pierwszej pomocy. Osoba zatrzymana, która oświadczy, że cierpi na schorzenia wymagające stałego lub okresowego leczenia, jest poddawana badaniom lekarskim. Podobnie, jeśli posiada na ciele widoczne obrażenia, również może żądać przeprowadzenia badania lekarskiego. Badanie takie przeprowadza lekarz udzielający świadczeń zdrowotnych na miejscu lub lekarz najbliższego podmiotu wykonującego działalność leczniczą.

Zatrzymanie prewencyjne budzi w doktrynie i praktyce liczne dylematy i stwarza pole do dyskusji nad praktycznymi aspektami jego wykonywania. O ile trudno – z punktu widzenia techniki legislacyjnej – poprawić przepis mówiący o zatrzymaniu prewencyjnym w taki sposób, aby nie dochodziło do nadużyć, o tyle w warstwie praktycznej – czyli samej taktyki wykonywania – wiele można zmienić. Wydaje się, że rozważania należy zacząć od samych policjantów. W ostatnich latach mamy do czynienia z selekcją negatywną do pracy w Policji. Służbę rozpoczynają osoby, które nigdy nie powinny zostać funkcjonariuszami. Braki kadrowe powodują jednak, że kierownictwo Policji zaniża normy dotyczące przydatności do służby. Szkolenia podstawowe, które są realizowane w Polsce, również nie weryfikują przyszłych kandydatów na policjantów. W związku z tym można postawić tezę, że do służby przyjmuje się wiele osób bez dokładnego sprawdzenia ich

336 Tamże.

kondycji psychofizycznej. Realizowane szkolenia nie spełniają swoich funkcji i w rezultacie do służby trafiają zupełnie przypadkowi ludzie.

Po tym, gdy zostaną dopuszczeni do codziennych obowiązków, okazuje się, że przy zwykłych czynnościach administracyjnych popełniają kardynalne błędy. Co idzie za tym dalej, to fakt, że w sytuacjach poważnych, czyli na przykład zatrzymaniu prewencyjnym, nagminnie naruszane są podstawowe prawa człowieka. Co więcej postępują problemy z gwarancjami, które przysługują każdej zatrzymanej osobie. Wydaje się, że Policja losowo decyduje, której osobie umożliwi kontakt z obrońcą, a której utrudni lub w ogóle uniemożliwi.

Analizując przepisy dotyczące zatrzymania prewencyjnego, na początek należy odnieść się do podstawy faktycznej. Zarówno ustawodawca, jak i orzecznictwo (czy program szkoleń podstawowych Policji) usankcjonowały zasadę, że przesłankę faktyczną stanowi sytuacja, w której osoba zatrzymana będzie stwarzać w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także mienia.

Analiza językowo-logiczna prowadzi do wniosku, iż „w sposób oczywisty” to taki, który nie budzi żadnych wątpliwości. Trudno zatem mówić, że każda osoba, która – nawet jeśli znajdzie się w określonym miejscu – w oczywisty sposób, niebudzący wątpliwości, stwarza zagrożenie. Czy osoba filmująca z ulicy jednostkę wojskową, obiekt strategiczny będzie w sposób oczywisty stwarzać jakiegokolwiek zagrożenie?

Odpowiedź na tak zadane pytanie musi być negatywna, zakładając, że funkcjonujemy w demokratycznym państwie prawnym urzędującym zasady sprawiedliwości społecznej, gdzie władza działa na podstawie i w granicach prawa.

Zatrzymanie prewencyjne najczęściej poprzedza procedura legitymowania. Policjanci, wykonując czynności opisane w art. 14 ustawy o Policji, mogą wydawać polecenia określonego zachowania się. Muszą to jednak być polecenia zgodne z prawem. Niedopuszczalne są polecenia nakazujące obywatelowi wykonywanie przysiadów czy pompek (a w ostatniej niechlubnej historii Policji takie przypadki również odnotowano).

Celem legitymowania jest ustalenie lub potwierdzenie tożsamości oraz innych danych osoby na podstawie posiadanych przez nią dokumentów (czyli stwierdzenie faktycznej zgodności pomiędzy osobą a personaliami przypisanymi jej w legalnym dokumencie). Policjant ma zatem prawo legitymować osoby, gdy ustalenie ich tożsamości

– w ocenie funkcjonariusza – niezbędne jest do wykonania czynności służbowych, np. w celu identyfikacji osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, ustalenia świadków zdarzenia powodującego naruszenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego, poszukiwania osób zaginionych lub ukrywających się przed wymiarem sprawiedliwości, czy przebywających w pobliżu obiektów chronionych³³⁷.

Sąd Najwyższy w swoich orzeczeniach przyjął pogląd, zgodnie z którym, gdy funkcjonariusz Policji zażąda w ramach legitymowania podania danych osobowych, gdy nie ma do tego podstawy prawnej, obywatel może odmówić podania tych danych bez poniesienia konsekwencji prawnych. Orzeczenie to nawiązuje wprost do art. 51 ust 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który gwarantuje, że nikt nie może być zobowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji go dotyczących. W związku z powyższym Policja nie może pozyskiwać i gromadzić innych informacji o obywatelach niż te, które są niezbędne dla realizacji celów określonych w artykule 14 ustawy o Policji.

W tej sprawie wypowiedział się Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO), który wystosował pismo do Komendanta Głównego, wskazując na różne patologie funkcjonowania Policji, takie jak np. polecenia minimum trzech legitymowań w trakcie służby. Rzecznik zauważył, że w ten sposób kształtowane są zachowania funkcjonariuszy, budzące wątpliwości z punktu widzenia obowiązującego prawa³³⁸. Na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich odpowiedział Zastępca Komendanta Głównego – Roman Kuster (absolwent Wyższej Szkoły Umiejętności Społecznych w Poznaniu). Używając swoistej nowomowy, stwierdził, że „legitymowanie nie musi być związane z popełnieniem czynu zabronionego (...). Policjant może bowiem wylegitymować osobę znajdującą się na miejscu zdarzenia jako ewentualnego świadka lub w celu uzyskania informacji o ewentualnych sprawcach konkretnego czynu. Nieudzielenie policjantowi informacji o własnej tożsamości jest wykroczeniem”. Następnie R. Kuster skopiował komentarz do art. 65 § 2 kodeksu wykroczeń, a w końcowej części napisał:

337 D. Cyma-Końska, *Zatrzymanie jako środek przymusu*, Legionowo 2013, s. 8.

338 Pismo Marcina Wiącka Rzecznika Praw Obywatelskich do Komendanta Głównego Policji. Nr II.519.47.2023.AN.

„[n]ieudzielenie wiadomości lub dokumentu, o którym mowa w omawianym przepisie, nie realizuje znamion wykroczenia z art. 65 § 2 KW wówczas, gdy danej instytucji nie przysługuje wynikające z przepisów ustawy uprawnienie do legitymowania lub nie istnieje w konkretnych okolicznościach podstawa faktyczna do ich żądania” czym sobie zaprzeczy³³⁹.

Napisał również, że nie zgadza się z RPO, że każdy przypadek legitymowania przez policjantów uczestników legalnie odbywającego się zgromadzenia, którzy nie popełnili przestępstwa lub wykroczenia, stanowi naruszenie konstytucyjnej wolności zgromadzeń i autonomii informacyjnej jednostki. Pewnym kuriozum jest stwierdzenie, że policjant ma zatem prawo legitymować, gdy ustalenie tożsamości w ocenie funkcjonariusza jest niezbędne do wykonania czynności służbowych.

Możliwość legitymowania przez policjanta osoby legalnie wykonującej jakąś czynność, nie powinna ograniczać się wyłącznie do przypadku istnienia w odniesieniu do tej osoby podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, ale obejmować różne cele takie jak ustalenie świadków zdarzenia itp. Tłumaczenie R. Kustera to – kolokwialnie mówiąc – masło maślane. Gdyby przyjąć taki tok rozumowania, to każdy policjant – jeśli spodobają mu się określone dziewczyny – może podejść i je legitymować, bo mu się podobają, a chce poznać ich imiona, nazwiska i adres. Jest to typowa nadinterpretacja, co więcej łamiąca dotychczasową linię orzeczniczą. Stan prawny dotyczący legitymowania potwierdził Sąd Rejonowy w Kaliszu, w sprawie II K 1156/19. Sąd przyjął że policjanci, wykonując czynności, o których mowa w art. 14 (czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe), mają prawo legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości.

Przez podstawę faktyczną legitymowania należy rozumieć usprawiedliwioną społecznie przyczynę, powód wykonania tej czynności, w sytuacji dopuszczonej przez przepisy prawne. Sąd nie podziela stanowiska, że legitymować można bez podstawy faktycznej.

W kolejnym wyroku w sprawie II K 308/21 Sąd Rejonowy dla Warszawy Śródmieścia w Warszawie stwierdził, że policjanci legitymując ludzi stojących przed gmachem Sądu Najwyższego, ograniczyli

im konstytucyjne prawo do zgromadzeń. Przebieg zgromadzenia był spokojny, nie zakłócał porządku publicznego, nie stanowił zagrożenia dla osób demonstrujących ani postronnych. Interweniujący policjanci nie działali dlatego, że dostrzegli w osobie legitymowanej sprawcę przestępstwa czy wykroczenia, ale dlatego, że realizowali rozkaz przełożonego (o konieczności wylegitymowania osób protestujących przed SN i usunięcia ich stamtąd). Wykonywali zatem czynności, nie będąc ani świadkami zdarzenia upoważniającym ich do legitymowania osób oraz nie mając wiedzy, wobec kogo działania te podejmują i z jakiego powodu. Niezależnie od stopnia służbowego funkcjonariusz Policji jest związany przepisami prawa i ponosi odpowiedzialność za działania niezgodne z prawem – niezależnie od tego czy były one decyzją jego przełożonego.

Nie tylko wydanie rozkazów wylegitymowania osób, uniemożliwienia im pokojowego demonstrowania oraz użycia wobec nich środków przymusu bezpośredniego, stanowi o przekroczeniu uprawnień, ale także wykonywanie takich rozkazów, które naruszają nie tylko normy rangi ustawowej, ale – jak w tym przypadku – konstytucyjnej. Funkcjonariusz taki musi zatem liczyć się z ewentualną odpowiedzialnością również za swoje działania, które w ramach wykonania takiego rozkazu podjął. W tym bowiem przypadku funkcjonariusz podejmował czynności nie wobec sprawcy przestępstwa czy wykroczenia, ale wobec osoby pokojowo demonstrującej w ramach spontanicznego zgromadzenia. Jednak nie tym celom służy legitymowanie przez policję na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 14 ustawy o Policji i przepisy te nie mogą być wykorzystywane instrumentalnie do ograniczania wolności zgromadzeń czy wolności wyrażania opinii.

Reasumując, można zatem zasygnalizować, że podstawą do legitymowania nie jest wyłącznie stosowny przepis ustawy o Policji i ewentualna formułka, że „w związku z wykonywaniem czynności...”. Podstawą żądania okazania dokumentów musi być konkretna sytuacja, która uzasadnia stosowanie takiego środka.

Niestety od pewnego czasu obserwujemy negatywne wzorce, generowane przez brak poszanowania prawa, a odbijające się w nielegalnym legitymowaniu każdego, kto w różnych okolicznościach pojawi się w miejscu, w którym nie powinien się pojawić. W tym kontekście działania Policji, jej kierownictwa, należy ocenić negatywnie

339 Tamże.

– jako psucie tej formacji oraz gardzenie prawem i orzeczeniami sądów. Odmowa okazania dokumentów najczęściej kończy się zatrzymaniem i doprowadzeniem do najbliższej jednostki Policji.

Cel zatrzymania prewencyjnego jest zgoła inny niż procesowego. W odniesieniu do zatrzymania prewencyjnego również kilkakrotnie wypowiadały się sądy. Jeden z wyroków dotyczył sytuacji, gdy osoba pokojowo protestująca na Marszu Niepodległości 11 listopada 2018 r. została otoczona przez podwójny kordon Policji, a następnie została wezwana do rozejścia się, na podstawie twierdzenia, że zgromadzenie, w którym bierze ona udział, jest rzekomo nielegalne. Później użyto siły. Osoba, której dotyczyła sprawa, usiadła na chodniku. Policjanci siłowo usunęli tę osobę i przewieźli ją do najbliższego komisariatu. Na korytarzu komisariatu, na stojąco i w uścisku, osoba ta czekała na podjęcie czynności. Nastąpiło to dopiero po trzech i pół godziny. Osoba zaskarżyła procedurę zatrzymania, a sąd uznał, że zatrzymanie było nieprawidłowe i niezasadne. Stwierdził, że zatrzymywanie prewencyjne osób może nastąpić zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji jedynie w trybie i przypadkach określonych w Kodeksie postępowania karnego i innych ustaw. W niniejszej sprawie nie zachodziły przesłanki wskazujące na uzasadnione przypuszczenie, że osoba zatrzymana popełniła przestępstwo, a zachodzi obawa ucieczki lub ukrycia się tej osoby, zatarcia śladów przestępstwa albo nie można ustalić tożsamości tej osoby ani też żadne inne przesłanki. Nie można też twierdzić, że zaszły przesłanki do zatrzymania w myśl ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Osobie zatrzymanej nie postawiono zarzutu popełnienia jakiegokolwiek przestępstwa ani wykroczenia. Policja w opisywanej sprawie prostą czynność organizacyjno-techniczną, którą jest legitymowanie, rozbudowała logistycznie i rozciągnęła na kilka godzin.

Sąd zauważył, że nie jest tak, że legitymowanie i sprawdzanie w policyjnych bazach danych może trwać kilka godzin, a Policja ma nieograniczone prawo do wielogodzinnego sprawdzania danych osobowych. Nie można przyjąć, że Policja dla swojej wygody może rozszerzać przysługujące jej prawa ze szkodą dla praw i wolności obywatelskich. Okoliczności zatrzymania nie wskazują na to, że istniało podejrzenie popełnienia wykroczenia (nie doszło do blokowania marszu, który w danym miejscu jeszcze nie przechodził), a jedynie zaistniała obawa, że może dojść w przyszłości do popełnienia

wykroczenia. W związku z czym należało – zdaniem Policji – potencjalnego sprawcę obezwładnić, przetrzymywać na komisariacie i na wszelki wypadek zgromadzić dane osobowe. Nie istnieje również taka podstawa prawna, że dla bezpieczeństwa uczestników zgromadzenia (...) należy ich odizolować od potencjalnych agresorów³⁴⁰. Prewencyjne zatrzymanie byłoby możliwe w sytuacji, gdy istniałoby uzasadnione podejrzenie, że popełniono przestępstwo lub wykroczenie.

W ramach zatrzymania prewencyjnego policjant odbiera broń, przedmioty, legitymuje osobę zatrzymywaną, informuje ją o zatrzymaniu i uprzedza o obowiązku podporządkowania się wydawanym poleceniom, a także możliwości użycia środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej, doprowadza osobę zatrzymaną do jednostki organizacyjnej Policji³⁴¹, po doprowadzeniu osoby zatrzymanej do jednostki organizacyjnej Policji, informuje o przysługujących jej prawach i wręcza odpowiednie pouczenia o uprawnieniach osoby zatrzymanej³⁴².

Jeśli osoba zatrzymywana jest pod wpływem alkoholu lub innego podobnie działającego środka albo z innych powodów ma zakłóconą świadomość, czynności dotyczące podania przez policjanta swojego stopnia, imienia i nazwiska, w sposób umożliwiającą odnotowanie tych danych, oraz poinformowanie o przyczynie podjęcia czynności służbowych (także na żądanie osoby zatrzymywanej podstawę podjęcia wobec niej czynności) – to odstępuje się od legitymowania takiej osoby do czasu ustania przyczyn zakłócających jej świadomość³⁴³.

Policjant zatrzymawszy osobę jest zobowiązany wysłuchać ją na okoliczność zatrzymania osoby. Następnie doręcza jej kopię protokołu zatrzymania za potwierdzeniem odbioru. Jeśli osoba zatrzymana zażąda realizacji jej praw, policjant zobowiązany jest jej to umożliwić. Informacja o prawach osoby zatrzymanej prewencyjnie znajduje się w załączniku do protokołu zatrzymania. Osoba zatrzymana

340 Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 27 grudnia 2018 r., sygn. akt XVIII Ko 61/18.

341 Paragraf 8 ust 1 pkt. 1–6 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 lutego 2020 roku w sprawie postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień policjantów, poz. 192.

342 Paragraf 9 ust 1 pkt 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 lutego 2020 roku w sprawie postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień policjantów, poz. 192.

343 Paragraf 9 ust 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 lutego 2020 roku w sprawie postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień policjantów, poz. 192.

po przeczytaniu załącznika do protokołu, wie, iż posiada prawo do informacji o przyczynie zatrzymania i do bycia wysłuchanym, prawo do złożenia lub odmowy złożenia oświadczenia w swojej sprawie, prawo do niezwłocznego kontaktu z adwokatem lub radcą prawnym i bezpośrednio z nim rozmowy³⁴⁴, prawo do korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza – jeżeli osoba zatrzymana nie zna wystarczająco dobrze języka polskiego, prawo do otrzymania odpisu protokołu zatrzymania, prawo do zawiadomienia o zatrzymaniu osoby najbliższej lub innej wskazanej osoby (również pracodawcy, szkoły, uczelni, dowódcy oraz osoby zarządzającej przedsiębiorstwem zatrzymanego albo przedsiębiorstwem, za które jest on odpowiedzialny), prawo do kontaktu z urzędem konsularnym lub z przedstawicielstwem dyplomatycznym państwa, którego jest obywatelem – jeżeli osoba zatrzymana nie jest obywatelem polskim; jeżeli nie posiada żadnego obywatelstwa – prawo do kontaktu z przedstawicielem państwa, w którym osoba zatrzymana mieszka na stałe.

3. Gwarancje osoby zatrzymanej

Ustrojodawca w odpowiednich aktach prawnych zawarł pewne minimalne reguły postępowania z osobą zatrzymaną. Znalazły one swoje odzwierciedlenie w przepisach rangi międzynarodowej i konstytucyjnej. W artykule 41 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej znalazły się gwarancje praw osób zatrzymanych i pozbawionych wolności. Gwarancje praw osób zatrzymanych zawarte zostały także w aktach prawa międzynarodowego.

Łącznie z przepisami Konstytucji tworzą one ustrojowe gwarancje praw zatrzymanego³⁴⁵. W związku z powyższym sąd, decydując o losie osoby zatrzymanej, musi brać pod uwagę najpierw przepisy konstytucyjne, później akty międzynarodowe, a dopiero na końcu przepisy ustawowe³⁴⁶. Jeśli chodzi o akty międzynarodowe, to szczególne znaczenie w kontekście zatrzymania mają przepisy Powszechnej

344 W wyjątkowych przypadkach, uzasadnionych szczególnymi okolicznościami, policjant może zastrzec, że będzie przy niej obecny.

345 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, wyd. 15, Warszawa 2011, s. 42.

346 W tym Kodeksu postępowania karnego. Por. P. Kardas, *Uplyw określonego w art. 41 ust. 3 Konstytucji i w art. 248 §2 k.p.k. 24-godzinny terminu a możliwość wydania postanowienia o tymczasowym aresztowaniu*, CPKINP 2008, R. XII, z. 1, s. 124.

Deklaracji Praw Człowieka³⁴⁷, Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności³⁴⁸, Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych³⁴⁹ oraz Karty Praw Podstawowych³⁵⁰. Równie istotne jest orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Jeśli chodzi o konstytucyjne gwarancje praw osoby zatrzymanej, odnotować należy ustanowienie zasad i trybu zatrzymania w randze ustawowej, prawo do odwołania się do sądu celem zbadania zasadności zatrzymania, prawo do niezwłocznego powiadomienia rodziny lub osoby wskazanej przez zatrzymanego, niezwłoczne pouczenie o przyczynach zatrzymania. Artykuł 41 ust. 3 Konstytucji nakłada również na organ dokonujący zatrzymania obowiązek przekazania zatrzymanego do dyspozycji sądu w ciągu 48 godzin od chwili zatrzymania, w tym obowiązek zwolnienia zatrzymanego w ciągu 24 godzin od przekazania go do dyspozycji sądu w sytuacji, gdy nie zostanie mu doręczony postanowienie o tymczasowym aresztowaniu wraz z przedstawionymi zarzutami³⁵¹.

Wreszcie konstytucyjny wzorzec gwarancji praw osoby zatrzymanej gwarantuje obowiązek traktowania jej w sposób humanitarny, a gdyby się okazało, że zatrzymanie było bezpodstawne, prawo do odszkodowania³⁵². Wspomnieć należy, że ocenę zasadności zatrzymania przeprowadza się w oparciu o konstytucyjną zasadę proporcjonalności³⁵³, która zakłada, że ograniczenia w zakresie konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i wtedy gdy są

347 Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html>, data dostępu 12.05.2023.

348 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, Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284; M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2004, s. 180.

349 Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167.

350 Karta Praw Podstawowych, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C202/389, 2016.

351 Zob. P. Kardas, *Uplyw określonego w art. 41 ust. 3 Konstytucji i w art. 248 §2 k.p.k. 24-godzinny terminu a możliwość wydania postanowienia o tymczasowym aresztowaniu*, CPKINP 2008, R. XII, z. 1, s. 124.

352 P. Wiliński, P. Karlik, *Konstytucja RP, Komentarz do art. 1–86*, t. 1, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, art. 41, nb. VII.1.

353 Art. 31 ust 3 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

konieczne w demokratycznym państwie prawa³⁵⁴. W związku z powyższym muszą być spełnione łącznie dwie przesłanki ograniczeń: ustanowienie w drodze ustawy i konieczność w demokratycznym państwie.

Reasumując, można przyjąć, że wyróżnia się dwa elementy gwarancyjne osoby zatrzymanej i da się je wyinterpretować z Konstytucji. Pierwszy to prawo do informacji o przyczynach zatrzymania. Oczywiście informacja, aby była uznana za element gwarancyjny, musi być podana osobie zatrzymanej niezwłocznie oraz w zrozumiałej formie. Można zadać sobie pytanie: co oznacza niezwłoczność? Należy ją w tym przypadku interpretować jako brak przeszkód obiektywnych, niezależnych od organu zatrzymującego. Jeśli chodzi o zrozumiałość informacji, to powinno się ją rozważać zarówno w sensie obiektywnym, jak i subiektywnym. Oznacza to, że informacja ma być zrozumiała dla osoby zatrzymanej³⁵⁵. Zdarzyć się może, że realizacja tej gwarancji będzie na przykład oznaczać udział tłumacza w tej czynności.

Drugim elementem gwarancyjnym jest wskazanie granic czasowych zatrzymania. Konstytucja wprowadza maksymalną granicę 48 godzin dla zatrzymania do dyspozycji przez organ niesądowy. Jej celem jest zapobieganie nadużywaniu tej instytucji i przekształceniu jej w faktyczny środek trwałego albo uporczywego pozbawienia wolności, a zatem obejścia regulacji gwarancyjnych. W razie przekazania do dyspozycji sądu środek ten może być nadal stosowany, jednak nie dłużej niż kolejne 24 godziny. Niedopuszczalne jest wydłużanie tych granic czasowych (zarówno skracanie, jak i wydłużanie). Konstytucja uniemożliwia przekształcenie tego środka przymusu w faktyczne pozbawienie wolności bez rozstrzygnięcia sądu³⁵⁵. Naruszenie tej gwarancji może stanowić podstawę dochodzenia odszkodowania³⁵⁶.

354 Por. K. Marszał, J. Zagrodnik, *Zatrzymanie właściwe z perspektywy sądowej kontroli postępowania przygotowawczego*, [w:] *Czynności dochodzeniowo-śledcze i działania operacyjne policji a rola sądu w postępowaniu przygotowawczym. Materiały pokonferencyjne*, red. S. Lelental, J. Kudrelek, I. Nowicka, Szczytno 2008, s. 98–99; K. Eichstaedt, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. 1, wyd. 2, red. D. Świecki i in., Warszawa 2015, LEX, art. 246, nb. 3; L. Paprzycki, *Komentarz aktualizowany do art. 1–424 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego* (Dz.U. 97.89.555), red. L. Paprzycki, J. Grajewski, S. Steinborn, LEX, art. 246, nb. 2; T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Artykuły 1–467*, t. 1, wyd. 6, Warszawa 2014, LEX, art. 246, nb. 3.

355 Według testu zdolności przeciętnego człowieka do zrozumienia treści i znaczenia pouczenia.

356 P. Kardas, *Upływ określonego w art. 41 ust. 3 Konstytucji i w art. 248 § 2 k.p.k. 24-godzinnego terminu a możliwość wydania postanowienia o tymczasowym aresztowaniu*, CzPKiNP 2008 nr 1, s. 113–143.

Warto zauważyć, że sądowa kontrola praw osoby zatrzymanej dąży do respektowania uprawnień procesowych zatrzymanego człowieka, których gwarancję realizuje sąd wyposażony w przymiot niezależności, tym samym niezawisłości, a także braku podległości wobec podmiotu, którego czynność dotyczy skarga złożona przez zatrzymanego.

Można zatem przyjąć, że sądowa kontrola zatrzymania ma charakter prewencyjny, skoro bowiem samo zatrzymanie podlega sprawdzeniu przez sąd, który może orzec o nieprawidłowościach, a tym samym spowodować wyciągnięcie negatywnych konsekwencji wobec organów naruszających gwarancje procesowe zatrzymanego³⁵⁷. Z tym wiąże się prawo do odszkodowania za bezprawne zatrzymanie, które unormowane zostało w art. 41 ust 5 Konstytucji. Realizowane jest ono w procesie karnym, poprzez żądanie odszkodowania i zadośćuczynienia w wypadku niewątpliwie niesłusznego zatrzymania. P. Wiliński i P. Karlik piszą, że gwarancja konstytucyjna zawarta w art. 41 ust 5 jest bardzo istotną i szczególną formą ochrony w sytuacji bezprawnego pozbawienia wolności³⁵⁸. Prawo do odszkodowania posiada zatem charakter gwarancyjny w stosunku do wolności osobistej.

4. Dokumentowanie i czas zatrzymania

Osoba zatrzymana przez Policję na podstawie art. 15 ust 1 pkt 3 ustawy o Policji posiada zarówno określone uprawnienia, jak i obowiązki. Policja, zatrzymując kogoś prewencyjnie, realizuje określony cel – chroni bezpieczeństwo, porządek publiczny, życie i zdrowie ludzkie oraz mienie. Po doprowadzeniu osoby zatrzymanej do jednostki Policji, osoba zatrzymana zostaje poinformowana o przysługujących jej prawach.

Policjant wręcza jej odpowiednie pouczenie o uprawnieniach osoby zatrzymanej. Następnie zgodnie z procedurami osoba zatrzymana powinna być wysłuchana na okoliczność zatrzymania. W doktrynie wskazuje się, że wysłuchując zatrzymanego, policjant jest zobowiązany umożliwić mu złożenie wniosków i oświadczeń w celu wskazania okoliczności, które mogą przemawiać za jego zwolnieniem,

357 Tamże, s. 142.

358 Z. Doda, A. Gaberle, *Kontrola odwoławcza w procesie karnym*, Warszawa 1997, s. 41–43.

359 P. Wiliński, P. Karlik, *Konstytucja RP, tom I, Komentarz art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, art. 41, nb. VII.1.

w szczególności takich, które wykluczają popełnienie przez niego czynu zabronionego lub wynikają ze stanu zdrowia.

Zgodnie z utartym postępowaniem w przypadku zatrzymania prewencyjnego okoliczności podawane przez zatrzymanego zostają niezwłocznie sprawdzone. Wydaje się, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby zatrzymany wypowiedział się co do wszelkich okoliczności istotnych z punktu widzenia sformułowania podejrzenia popełnienia czynu zabronionego. Przepisy nie precyzują formy wysłuchania, zatem nie wiadomo, czy wysłuchanie ma zostać udokumentowane w protokole zatrzymania, czy na tę okoliczność należy sporządzić odrębny dokument w formie protokołu lub notatki³⁶⁰.

Następnie policjant sporządza protokół zatrzymania, którego kopię za potwierdzeniem odbioru doręcza zatrzymanemu. Policjant przekazuje protokół zatrzymania właściwemu prokuratorowi. W przypadku, gdy zatrzymany wniesie zażalenie na zasadność, legalność lub prawidłowość zatrzymania kopię protokołu Policja przekazuje właściwemu sądowi. Natomiast gdy zatrzymany wniesie zażalenie na sposób przeprowadzenia zatrzymania, policjant niezwłocznie przekazuje właściwemu prokuratorowi kopię protokołu zatrzymania³⁶¹.

Rysunek 5. Protokół zatrzymania

ZAPOZNALEM SIĘ

.....
(nazwa i numer rejestru albo znak sprawy)
.....
(nazwa jednostki Policji prowadzącej sprawę)

PROTOKÓŁ ZATRZYMANIA OSOBY

.....
(imię i nazwisko zatrzymanego(e)) – godzina i data zatrzymania) g g m m d d m m r r r r

na podstawie:

art. 75 § 2, 244 § 1, 244 § 1a, 244 § 1b, 247 § 1* Kodeksu postępowania karnego
 art. 45 § 1, 50 § 1* Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia
 art. 394 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach
 art. 15a ustawy o Policji

innej:
(dokonać wpisu, gdy zachodzi inna niż wyżej wymieniona podstawa zatrzymania osoby)

.....
(miejsce czynności – adres lub inne określenie miejsca zatrzymania albo nazwa jednostki Policji, jeżeli zatrzymanie dokonano w jej siedzibie)

..... Z
(stopień, imię i nazwisko policjanta prowadzącego czynność) (nazwa jednostki Policji)

.....
(miejsce, godzina i data sporządzenia protokołu) g g m m d d m m r r r r

Osoby uczestniczące w czynności
(charakter uczestnictwa, stopień – dotyczy policjanta – imię i nazwisko osoby imię i nazwisko zatrzymana i prowadzący czynność)

.....

zatrzymał
(imię i nazwisko) (nazwisko rodowe)

imiona rodziców
(nazwisko rodowe matki)

PESEL lub data urodzenia
d d m m r r r r

miejsce urodzenia obywatelstwo
(dotyczy obywateli zagranicznych)

pleć: mężczyzna kobieta

miejsce zamieszkania
(adres)

zajęcie
(rodzaj wykonywanej pracy, uczeń, student, emeryt, bezrobotny, itp.)

Tożsamość zatrzymanego(e) ustalono na podstawie
(nazwa, seria i numer dokumentu tożsamości, data wydania oraz nazwa organu wydającego, albo odnotowanie braku dokumentu tożsamości)

Rysopis
(wpisać cechy rysopisowe zatrzymanego w razie niemożności ustalenia jego tożsamości)

Przyczyna(y) zatrzymania
(szczegółowo opisać przyczynę zatrzymania, ponadto w przypadku podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia dokładnie je określić)

.....

.....

.....

360 S. Trechsel, *Warunki zatrzymania przez policję*, pał. 1996, nr 11–12, s. 82.

361 Paragraf 9 ust. 1–6 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 lutego 2020 roku w sprawie postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień policjantów, poz. 192.

Oświadczenie zatrzymanego(nej):

Zostałem(am) poinformowany(a) o przyczynach zatrzymania i o przysługujących mi prawach. Otrzymałem(am):

Pouczenie o uprawnieniach zatrzymanego w postępowaniu karnym

Pouczenie o uprawnieniach zatrzymanego w sprawie o wykroczenie

Pouczenie o uprawnieniach zatrzymanego na podstawie europejskiego nakazu aresztowania

Pouczenie o uprawnieniach osoby zatrzymanej na podstawie art. 15a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji

.....
(podpis zatrzymanego(ej))

Oświadczenie zatrzymanego(nej) w związku z poinformowaniem o przyczynach zatrzymania i o przysługujących prawach

.....

Oświadczenia zatrzymanego(nej) o stanie zdrowia, z uwzględnieniem opisu i przyczyn ewentualnych obrażeń

.....

Zatrzymany(a) był(a)/nie był(a)* badany(a) przez lekarza

Omówienie skreśleń oraz poprawek i uzupełnień poczynionych w protokole

.....

Zgłoszone przez osoby uczestniczące w czynności zarzuty, co do treści protokołu oraz oświadczenie policjanta prowadzącego czynność

.....

Do protokołu załączono

Protokół zakończono

g	g	m	m
---	---	---	---

d	d	m	m	r	r	r	r
---	---	---	---	---	---	---	---

.....
(podpis policjanta)

.....
Protokół osobiście odczytałem/odczytano mi*

.....
podpis zatrzymanego(ej)

Podpisy osób biorących udział w czynności:

1. 2. 3.

.....
Odpis niniejszego protokołu otrzymałem(am)

.....
(podpis zatrzymanego(ej))

Zgodnie z art. 245 § 2 k.p.k. / art. 46 § 3 k.p.o.w.* o zatrzymaniu zawiadomiono

.....
(imię i nazwisko osoby, której zawiadomienia
żąda zatrzymany(a), data i czas oraz sposób zawiadomienia)

.....

.....
(stopień imię i nazwisko, podpis policjanta zawiadamiającego)

Zgodnie z art. 244 § 4 k.p.k., o zatrzymaniu zawiadomiono
(imię i nazwisko zatrzymanego(nej))

Prokuratora z Prokuratury w
(imię i nazwisko prokuratora)

g	g	m	m
---	---	---	---

d	d	m	m	r	r	r	r
---	---	---	---	---	---	---	---

 poprzez przesłanie protokołu faksem/doręczenie protokołu/telefonicznie*

.....
(stopień imię i nazwisko, podpis policjanta zawiadamiającego)

Zatrzymanego(a) zwolniono/przekazano do dyspozycji Sądu/Prokuratora*
(imię i nazwisko zatrzymanego(nej))

..... w

g	g	m	m
---	---	---	---

d	d	m	m	r	r	r	r
---	---	---	---	---	---	---	---

.....
(nazwa rejestru i pozycja w rejestrze) (stopień imię i nazwisko, podpis policjanta)

* niepotrzebne skreślić.
 postawić znak x w odpowiedniej kratce albo postawić znak x w odpowiedniej kratce i uzupełnić treść.

Źródło: Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 lutego 2020 roku w sprawie postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień policjantów, poz. 192.

Ważnym aspektem zatrzymania jest jego czas. Generalne zasady dotyczące czasu zatrzymania znajdują się w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³⁶². Każde przekroczenie terminów określonych w Konstytucji jest deliktem i nie może być w jakikolwiek sposób usprawiedliwiane. Policja co do zasady ma prawo zatrzymać osobę na czas do 48 godzin.

W okresie tym zobowiązana jest przeprowadzić niezbędne czynności uprawdopodobniające popełnienie przestępstwa czy wykroczenia. Jeśli w ciągu tego czasu osobie zatrzymanej nie przedstawi się określonego zarzutu – tym samym nie zostanie ona przekazana do dyspozycji sądu lub prokuratora – ustają przyczyny zatrzymania. Czas zatrzymania liczy się od momentu faktycznego pozbawienia danej osoby wolności. Ustanie przyczyn zatrzymania powoduje, że osobę zatrzymaną należy zwolnić.

³⁶² Art. 41 pkt 3 Konstytucji RP: „Każdy zatrzymany powinien być niezwłocznie w sposób zrozumiały dla niego poinformowany o przyczynach zatrzymania. Powinien on być w ciągu 48 godzin od chwili zatrzymania przekazany do dyspozycji sądu. Zatrzymanego należy zwolnić, jeżeli w ciągu 24 godzin od przekazania do dyspozycji sądu nie zostanie mu doręczone postanowienie sądu o tymczasowym aresztowaniu wraz z przedstawionymi zarzutami”.

Środki zaskarżenia czynności zatrzymania

1. Zażalenie na czynność zatrzymania

Osoba zatrzymana ma prawo do wniesienia do sądu zażalenia na zatrzymanie w terminie 7 dni od dnia zatrzymania. Powstaje jednak zasadnicze pytanie – od którego momentu liczyć ten termin. Pewną wskazówką może być tutaj treść art. 244 § 3 Kodeksu postępowania karnego, z którego wynika, że z zatrzymania sporządza się protokół, a jego treść powinna zawierać m.in. dzień, godzinę, miejsce i przyczynę zatrzymania, co oznacza, że termin do wniesienia zażalenia należy liczyć od momentu doręczenia zatrzymanemu odpisu protokołu zatrzymania (zwłaszcza, że na dokonującym zatrzymania ciąży obowiązek doręczenia zatrzymanemu odpisu tego protokołu).

W zażaleniu można domagać się zbadania zasadności, legalności oraz prawidłowości zatrzymania. Kontrola zasadności zatrzymania polega na ocenie zasadności dokonania tej czynności, przy uwzględnieniu okoliczności faktycznych sprawy oraz zasady proporcjonalności. Jeśli chodzi o kontrolę legalności to polega ona na dokonaniu oceny, czy zatrzymanie jest zgodne z obowiązującym prawem. W przypadku kontroli prawidłowości zatrzymania polega ona na ocenie sposobu wykonania czynności zatrzymania³⁶³. Wydaje się, że legalność pozbawienia wolności należy rozpatrywać dość szeroko, zgodnie z zasadami interpretowania określeń konstytucyjnych, na co uwagę zwracał Trybunał Konstytucyjny³⁶⁴.

363 S. Pikulski, K. Szczechowicz, *Zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie w świetle praw i wolności obywatelskich*, Olsztyn 2004, s. 32.

364 Wyrok TK z 6.12.2004 r., SK 29/04, OTK-A 2004/11, poz. 114.

Zażalenie na zatrzymanie przysługuje zarówno na zatrzymanie prewencyjne, jak i na zatrzymanie organów procesowych. Nie przysługuje ono na ujęcie obywatelskie³⁶⁴. Zażalenie może złożyć tylko osoba zatrzymana³⁶⁵. Jeśli zatrzymanym jest ubezwłasnowolniony lub nieletni, to prawo wniesienia zażalenia przysługuje jego przedstawicielowi ustawowemu lub osobie, pod której pieczę zatrzymany pozostaje. Prawo wniesienia zażalenia na zatrzymanie przysługuje również adwokatowi lub radcy prawnemu, o ile został on do tego prawidłowo umocowany³⁶⁶. Zażalenie składa się do organu dokonującego zatrzymania³⁶⁷.

Właściwy do rozpoznania zażalenia na zatrzymanie jest sąd rejonowy zatrzymania lub prowadzenia postępowania w składzie jednego sędziego. Owa właściwość będzie więc miała charakter przemienny – związana będzie z miejscem zatrzymania lub prowadzenia postępowania. Z reguły powinien to być sąd miejsca zatrzymania, chyba że niezwłocznie przetransportowano osobę podejrzaną do okręgu właściwego ze względu na miejsce prowadzenia postępowania. Za niedopuszczalną należy natomiast uznać nieuzasadnioną niczym realnym zwłokę w przekazaniu do sądu zażalenia na zatrzymanie.

Zażalenie składa organ dokonujący zatrzymania wraz ze zgromadzonym materiałem związanym z zatrzymaniem. Mogą to być akta sprawy lub notatki policyjne wskazujące na okoliczności, w jakich dokonano zatrzymania. W tym przypadku dowodów z wyjaśnień zatrzymanego lub zeznań świadków nie wolno zastępować treścią pism, zapisków lub notatek. Sąd może także przesłuchać funkcjonariuszy dokonujących zatrzymania w celu określenia jego okoliczności³⁶⁸.

Warto również wspomnieć, że gwarancje w zakresie prawa niezwłocznego postawienia zatrzymanego przed sądem w celu oceny

365 W tym przypadku istnieje możliwość, aby prezes sądu, przewodniczący wydziału lub upoważniony sędzia przekazał w drodze zarządzenia złożone pismo właściwemu prokuratorowi w celu zbadania, czy zatrzymanie nie miało przypadkiem charakteru przestępnego.

366 Nie przysługuje ono ani pokrzywdzonemu, ani też – już w stadium postępowania sądowego – oskarżycielowi posiłkowemu.

367 S. Pikulski, K. Szczechowicz, *Zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie w świetle praw i wolności obywatelskich*, Olsztyn 2004, s. 33.

368 Nadanie zażalenia w formie listu wysłanego do sądu tylko wydłużyłoby czas jego rozpoznania, co – zważywszy na krótki okres zatrzymania – nie byłoby pożądane.

369 K. Eichstaedt, *Czynności sądu w postępowaniu przygotowawczym w polskim prawie karnym*, Warszawa 2008, s. 309.

legalności pozbawienia wolności przewidziane w art. 5 ust. 3 EKPC oraz w art. 41 ust. 3 Konstytucji RP nie zostały recypowane do Kodeksu postępowania karnego. Tym samym obowiązujący Kodeks postępowania karnego nie przewiduje gwarancji przeprowadzenia z urzędu kontroli legalności zatrzymania. W konsekwencji sądowa kontrola legalności zatrzymania uzależniona jest od inicjatywy zatrzymanego lub prokuratora³⁷⁰.

W literaturze przedmiotu można znaleźć stanowiska, że zażalenie można złożyć ustnie do protokołu zatrzymania. Analiza dogmatyczna art. 438 § 1 Kodeksu postępowania karnego wskazuje jednak, że środki odwoławcze wnosi się na piśmie, więc zażalenie takie winno mieć formę pisemną. Wykładnia celowościowa wskazuje, iż ustawodawca, sankcjonując przepisy dotyczące środków odwoławczych, założył, że w przypadku ich składania nie może być żadnej wątpliwości co do tego, że zażalenie na zatrzymanie zostało złożone.

Z jednej strony forma pisemna zostawia ślad w dokumentach z zatrzymania i jest dowodem na złożenie tego dokumentu. Z drugiej – gdyby przyjąć, że zatrzymany składa zażalenie ustnie do protokołu zatrzymania, to wówczas brak jest pisemnego zażalenia – a zatem osoba zatrzymana nie wniosła dokumentu kwestionującego fakt zatrzymania³⁷¹.

Sąd rejonowy, który rozpatruje przedmiotowe zażalenie, może:

- zarządzić natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego,
- może zawiadomić o tym prokuratora i organ przełożony nad organem, który dokonał zatrzymania w przypadku stwierdzenia bezzasadności, nielegalności lub nieprawidłowości zatrzymania,
- może nie uwzględnić zażalenie w przypadku uznania, że zatrzymanie było zasadne, legalne i dokonane prawidłowo.

Kwestia zarządzenia natychmiastowego zwolnienia zatrzymanego nie budzi wątpliwości. W przypadku zawiadomienia prokuratora lub organu przełożonego nad organem, który dokonał zatrzymania,

sąd zawiadamia Komendanta Głównego Policji oraz komendanta wojewódzkiego Policji³⁷¹.

W ostatnich dwóch latach (2021–2023) problematyka zażaleń na zatrzymanie dokonywane przez Policję znajdowała się w kręgu szczególnego zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich oraz innych instytucji zajmujących się ochroną praw i wolności obywatelskich. Z ich opinii wynika, że bardzo często podczas planowania i dowodzenia akcjami Policji nie zostaje uwzględniona dyrektywa zawarta w przywoływanym już art. 14 ust. 3 ustawy o Policji, nakazująca re-spektowanie sfery ochrony praw człowieka.

To niewątpliwie poważny zarzut skierowany zarówno w stronę Policji, jak i innych służb dokonujących zatrzymań. W związku z powyższym należałoby zastanowić się, co ewentualnie można zmienić w procedurze zatrzymań, aby nie dochodziło do bezzasadnych pozbawień wolności.

370 A. Tęcza-Paciorek, *Pojęcie osoby podejrzanej i jej uprawnienia*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 11, s. 77.

371 K. Eichstaedt, *Czynności sądu w postępowaniu przygotowawczym w polskim prawie karnym*, Warszawa 2008, s. 311.

372 Tamże, s. 312.

ROZDZIAŁ V

Tryby dochodzenia roszczeń za nielegalność, bezzasadność i prawidłowość zatrzymania

1. Karnoprocesowy tryb dochodzenia roszczeń za niesłuszne zatrzymanie

Świadomość grożącego obowiązku zapłaty odszkodowania za szkodę i krzywdę wynikającą z bezprawnego zatrzymania (pozbawienia wolności) powinna wpływać na rygorystyczne przestrzeganie prawa przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w tych sprawach, w tym w sytuacji egzekwowania przez Skarb Państwa regresowej odpowiedzialności funkcjonariuszy, którzy podejmują bezprawne działania³⁷³. Przepisy gwarancyjne można znaleźć także w przepisach Kodeksu postępowania karnego. Przepis art. 552 ust 1–4 Kodeksu postępowania karnego wskazują, że podstawy odszkodowania lub zadośćuczynienia są następujące³⁷⁴:

- niesłuszne skazanie,
- niesłuszne zastosowanie środka zabezpieczającego,
- niewątpliwe niesłuszne tymczasowe aresztowanie i zatrzymanie.

Przepisy zawierające podstawę dochodzenia roszczeń zawierają normy materialnoprawne z uwagi na cywilny charakter roszczeń. Ustawodawca przesądził zatem, że roszczenie takie jest dochodzone w procedurze cywilnej w postępowaniu przed sądem karnym³⁷⁵.

W przypadku odszkodowania za niesłuszne zatrzymanie dokonane przez służby (w tym Policję), podstawą takiego odszkodowania jest prawomocny wyrok uniewinniający lub warunkowo umarzający postępowanie, prawomocne orzeczenie o umorzeniu postępowania wydane w postępowaniu przygotowawczym lub w postępowaniu sądowym w toku instancji³⁷⁶. Odszkodowanie lub zadośćuczynienie za niewątpliwie niesłuszne zatrzymanie przysługuje niezależnie od podstawy dokonanego zatrzymania. Warunkiem jego dochodzenia jest zaskarżenie decyzji o zatrzymaniu i wydanie przez sąd odwoławczy orzeczenia stwierdzającego niezasadność lub nielegalność zatrzymania. W kwestii tej wypowiedział się Sąd Najwyższy³⁷⁷, a także sądy powszechne³⁷⁸.

Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego przy ocenie kwestii niewątpliwego zatrzymania należy sprawdzić, czy zastosowanie tego środka przymusu nastąpiło zgodnie z przepisami prawa, a tym samym – czy nie spowodowało dolegliwości, której osoba zatrzymana nie powinna była doznać. Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że analiza tego zagadnienia powinna nastąpić w aspekcie całokształtu okoliczności zaistniałych w sprawie, w której doszło do zatrzymania, a znanych w dacie orzekania w przedmiocie odszkodowania i zadośćuczynienia³⁷⁹.

Można zatem przyjąć, że prawo do odszkodowania lub zadośćuczynienia, przysługuje, gdy zatrzymanie nastąpiło z naruszeniem prawa, przekroczony został termin dopuszczalnego pozbawienia wolności oraz gdy nastąpiło ponownie na podstawie tych samych faktów i dowodów. Pojęcie szkody nie zostało zdefiniowane w Kodeksie postępowania karnego, a zatem należy posiłkować się przepisami Kodeksu cywilnego³⁸⁰.

W doktrynie cywilistycznej przyjmuje się, że pojęcie szkody obejmuje zarówno uszczerbek majątkowy, jak i niemajątkowy – więc zadośćuczynienie za doznaną krzywdę³⁸¹. Mimo że KPK nie posługuje się terminem szkoda, to przewidziane w nim terminy odszkodowanie i zadośćuczynienie są instytucjami prawa karnego i w związku z tym

373 Zdanie odrębne STK T. Liszcz do wyroku z 11 października 2012 r., SK 18/10.

374 Art. 552 ust 1–4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 1997 r., nr 89, poz. 555.

375 Uzasadnienie uchwały SN z 28.10.1993 r., I KZP 21/93, OSNKW 1993/11–12, poz. 67.

376 Postanowienie SN z 27.01.1973 r., III KZ 187/72, LEX nr 18581.

377 Uzasadnienie uchwały SN z 23.05.2006 r., I KZP 5/06, OSNKW 2006/6, poz. 55.

378 Na przykład wyrok SA w Katowicach z 30.09.2010 r., II Aka 162/10, LEX nr 686852.

379 Uchwała SN z 23.05.2006 r., I KZP 5/06, OSNKW 2006/6, poz. 55.

380 Art. 361 § 2 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. z 1964 r., nr 16, poz. 93.

381 A. Szpunar, *Zadośćuczynienie za szkodę majątkową*, Warszawa 1998, s. 25.

zachowują pewne odrębności w stosunku do zasad obowiązujących przy dochodzeniu roszczeń na podstawie prawa cywilnego³⁸².

Zauważyć należy, że orzeczenie sądu w przedmiocie odszkodowania (czy też zadośćuczynienia) jest orzeczeniem konstytutywnym, a zatem zobowiązuje Skarb Państwa do stosownej wypłaty i powstaje w momencie prawomocnego przysądzenia. Odszkodowanie to ma charakter kompensacyjny, choć jego regulacja znajduje się w Kodeksie postępowania karnego. Mimo tego – podobnie jak w przepisach prawa cywilnego – to na wnioskodawcy spoczywa ciężar udowodnienia faktów, na których opiera on swoje roszczenie³⁸³.

Z uwagi na karnoprosesowy charakter postępowania o odszkodowanie lub zadośćuczynienie mają w nim zastosowanie niektóre przepisy postępowania karnego. Dotyczy to zasady prawdy materialnej, która zobowiązuje sąd do przeprowadzenia z urzędu dowodów uzasadniających istnienie szkody, związku przyczynowego oraz dotyczących wysokości odszkodowania i zadośćuczynienia. Z tego powodu sąd nie jest związany wysokością żądania i może orzekać co do przedmiotu nieobjętego żądaniem lub zasądzić ponad żądanie wnioskodawcy³⁸⁴.

W tym postępowaniu sąd może dopuścić dowód niewskazany przez stronę, co jest pewną odrębnością (jak w przypadku postępowania cywilnego dotyczące szkody lub zadośćuczynienia). W zakresie weryfikowania kwoty roszczenia nie ma również podstaw, aby posługiwać się regułą *in dubio pro reo* i opierać się na faktach jedynie uprawdopodobnionych i domniemaniach. Tym samym na wnioskodawcy spoczywa ciężar udowodnienia zasadności zgłoszonych przez siebie roszczeń³⁸⁵. Można zatem skonstatować, że zasady przeprowadzania dowodów są stosowane według prawa cywilnego,

382 Postanowienie SN z 29.04.1991 r., V KRN 475/90, OSNKW 1991/10–12, poz. 52, z glosą J. Waszczyńskiego, OSP 1992/11–12, poz. 250, s. 544 oraz postanowienie SN z 28.04.1992 r., WZ 55/92, OSNKW 1992/11–12; wyroki SA: we Wrocławiu z 19.08.2015 r., II AKa 182/15, LEX nr 1843389; w Warszawie z 3.06.2013 r., II AKa 149/13, LEX nr 1331123; w Katowicach z 10.11.2010 r., II AKa 323/10, LEX nr 1271859.

383 Art. 6 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. z 1964 r., nr 16, poz. 93.

384 Uzasadnienie postanowienia SN z 18.02.2011 r., II KK 289/10, OSNKW 2011/4, poz. 36, a także wyrok SA w Białymstoku z 25.09.2012 r., II AKa 156/12, KZS 2012/11, poz. 93 oraz wyrok SA we Wrocławiu z 6.06.2012 r., II AKa 144/12, LEX nr 1213770.

385 Postanowienie SN z 13.06.2012 r., V KK 6/12; wyrok SA w Gdańsku z 25.08.2015 r., II AKa 251/15, LEX nr 1923903.

z kolei sposób przeprowadzenia dowodów określa procedura karna, w związku z tym postępowanie o odszkodowanie ma charakter mieszany. Szkoda na mieniu obejmuje pokrycie poniesionych strat i utraconych korzyści. Chodzi tu o zmniejszenie aktywów lub zwiększenie pasywów na skutek niesłusznego zatrzymania.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego ukształtował się pogląd, że do ustalenia wysokości odszkodowania konieczne jest zachowanie proporcji dochodu osiąganego przez wnioskodawcę i ówczesnej średniej płacy, w okresie tymczasowego aresztowania³⁸⁶. Jeśli chodzi o zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, to rozumie się je jako odszkodowanie za szkodę niematerialną wynikłą z niesłusznego zatrzymania (lub stosowania środków przymusu). W tym przypadku chodzi o naruszenie dóbr osobistych poszkodowanego, które nie wywołują skutków w majątku, powodują natomiast cierpienia fizyczne i psychiczne związane z zatrzymaniem. Takie zadośćuczynienie ma formę jednorazowego świadczenia pieniężnego, a zatem pełni funkcję kompensacyjną³⁸⁷.

W orzecznictwie panuje pogląd, że wysokość zadośćuczynienia powinna z jednej strony być wyraźna dla poszkodowanego i przynosić mu równowagę emocjonalną, naruszoną przez doznane cierpienia psychiczne, ale z drugiej strony – utrzymana w rozsądnych granicach, odpowiadających aktualnym warunkom i przeciętnej stopie życiowej społeczeństwa³⁸⁸.

Odszkodowanie lub zadośćuczynienie przysługuje od Skarbu Państwa. Odpowiedzialność ta opiera się na zasadzie ryzyka³⁸⁹. W postępowaniu o odszkodowanie lub zadośćuczynienie Kodeks postępowania karnego po 2019 roku przewiduje udział przedstawiciela Skarbu Państwa. Bierze w nim udział także prokurator. Nie występuje on w charakterze oskarżyciela publicznego, ma on status strony ze wszystkimi przynależnymi jej uprawnieniami, a zatem nie mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania karnego dotyczące oskarżyciela publicznego. Prokurator może składać oświadczenia, zgłaszać

386 Wyrok SN z 4.02.2014 r., V KK 250/13, LEX nr 1441203.

387 Wyroki SN: z 30.01.2004 r., I CK 131/03, OSNC 2005/2, poz. 40 oraz z 27.02.2004 r., V CK 282/03, LEX nr 183777.

388 Wyroki SN: z 14.02.2008 r., II CSK 536/07, LEX nr 461725, z glosą K. Ludwichowskiej, OSP 2010/5, poz. 47, s. 339; z 26.02.1962 r., IV CR 902/61, OSNCP 1963/5, poz. 107; z 24.06.1965 r., I PR 203/65, OSPiKA 1966/4, poz. 92; z 10.03.2006 r., IV CSK 80/05, OSNC 2006/10, poz. 175.

389 Wyrok TK z dnia 19 czerwca 1990 r., K. 2/90, OTK 1990, poz. 3.

wnioski itp. Ponadto może również zaskarżyć orzeczenie sądowe, od którego służy środek odwoławczy³⁹⁰.

Przyjmuje się zatem, że prokurator postępuje jako rzecznik interesu publicznego. W związku z tym zobowiązany jest działać zarówno na korzyść, jak i niekorzyść wnioskodawcy. Nie przysługują mu jednak uprawnienia o charakterze materialnoprawnym związane z dochodzonym roszczeniem, gdyż nie jest reprezentantem Skarbu Państwa. W związku z powyższym prokurator nie może zawrzeć ugody z wnioskodawcą, uznać roszczenia zawartego we wniosku czy podnieść zarzut przedawnienia itp.³⁹¹.

W przypadku odszkodowania za niewątpliwie niesłuszne zatrzymanie istotne znaczenie ma zwrot „niewątpliwie niesłuszne”³⁹². Zgodnie z utrwalonym poglądem ma ono znaczenie zasadnicze. Niewątpliwie niesłuszne zatrzymanie to takie, które – z perspektywy ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy i końcowych ustaleń dokonanych w sprawie o odszkodowanie – nie powinno zajść. Podkreślić należy, że odszkodowanie w opisywanej sytuacji przysługuje, jeżeli zatrzymanie było dokonane mimo braku przesłanek do zastosowania tego środka albo z naruszeniem przepisów KPK w szczególności jeśli³⁹³:

- zatrzymanego nie zwolniono mimo ustania przyczyny zatrzymania,
- jeżeli w ciągu 48 godzin od chwili zatrzymania przez uprawniony organ nie został on przekazany do dyspozycji sądu wraz z wnioskiem o zastosowanie tymczasowego aresztowania,
- jeżeli w ciągu 24 godzin od przekazania go do dyspozycji sądu nie dostarczono mu postanowienia o zastosowaniu wobec niego tymczasowego aresztowania,
- ponownie zatrzymano tę samą osobę na podstawie tych samych faktów i dowodów.

Przesłanką wspólną dla dochodzenia odszkodowania jest powstanie szkody, czyli różnicy między stanem majątkowym, jaki istniałby,

390 P. Cioch, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa z tytułu niesłusznego skazania*, Warszawa 2007, s. 167.

391 Uzasadnienie uchwały Zgromadzenia Ogólnego SN z 7.06.1958 r., prez. 729/58, OSN 1958/IV, poz. 34.

392 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15.09.1999 r., I KZP 27/99, OSNKW 11–12/1999, poz. 72.

393 K. Dutka, B. Dobosiewicz, *Odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie w praktyce orzeczniczej sądów powszechnych*, Warszawa 2012, s. 10.

gdymby danej osoby nie pozbawiono wolności a stanem rzeczywistym z chwili odzyskania wolności³⁹⁴. Sąd w wyroku zasądza odszkodowanie lub zadośćuczynienie albo oddała żądanie odszkodowania bądź zadośćuczynienia. Sentencja wyroku powinna zawierać określenie kwoty zasądzzonego zadośćuczynienia oraz odszkodowania. Nie jest wystarczające ograniczenie się wyłącznie do globalnego wskazania kwoty stanowiącej sumę kwot z tytułu zadośćuczynienia i odszkodowania³⁹⁵.

Postępowanie odszkodowawcze jest wolne od kosztów sądowych, co jest rozwiązaniem bardzo racjonalnym. Średni czas rozpoznania spraw o odszkodowanie za niesłuszne zatrzymanie w zależności od sądu waha się od trzech do trzynastu i pół miesiąca³⁹⁶. W przypadku orzekania zadośćuczynienia na jego wysokość składają się cierpienia pokrzywdzonego – zarówno fizyczne, jak i psychiczne – których rodzaj zależy od czasu i sposobu zatrzymania. Ostateczne ustalenie wysokości zadośćuczynienia należy do sfery swobodnego uznania sędziowskiego, lecz nie może to być uznanie zupełnie dowolne. Zawsze musi opierać się na całokształcie okoliczności sprawy oraz czytelnych kryteriach ocennych.

Z zatrzymaniem prewencyjnym może się wiązać także ryzyko niedopełnienia obowiązków przez policjanta, co może skutkować sankcjami karnymi wynikającymi z art. 231 § 1 Kodeksu karnego oraz z postępowaniem dyscyplinarnym. Najczęściej sprawy związane z niedopełnieniem lub przekroczeniem uprawnień³⁹⁷ służbowych funkcjonariuszy policji dotyczą bezzasadnego legitymowania osób, naruszenia nietykalności cielesnej podczas legitymowania, bezzasadnego użycia środków przymusu bezpośredniego oraz bezzasadnego zatrzymania itp.

394 Wyrok SN z 24.05.2006 r., II KK 337/05, OSNwSK1/2006, poz. 1098.

395 Wyrok SA w Katowicach z 25.03.2010 r., II AKa 33/10, orzecznictwo SA w Katowicach 2/2010, poz. 19.

396 K. Dutka, B. Dobosiewicz, *Odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie w praktyce orzeczniczej sądów powszechnych*, Warszawa 2012, s. 17.

397 Przekroczenie uprawnień zachodzi wtedy, gdy funkcjonariusz publiczny podejmuje czynność mieszczącą się w zakresie jego uprawnień, ale do podjęcia której nie zaistniały przesłanki lub też wykonanie czynności nastąpiło z naruszeniem stosownych procedur. Por. D. Mocarcka, *Przestępne nadużycie władzy przez funkcjonariuszy Policji w ujęciu prawnokarnym i kryminologicznym*, Szczytno 2013, s. 108–111.

2. Zatrzymanie prewencyjne w orzecznictwie sądów polskich na przestrzeni lat 2018–2022

Problematyka zatrzymań prewencyjnych dokonywanych przez Policję znajduje się w ostatnim czasie w kręgu zainteresowania wielu badaczy. Na ten temat wypowiadają się zarówno przedstawiciele nauk prawnych, jak i nauk o bezpieczeństwie, administracji, socjologzy czy psychologzy. Wszystkich interesuje, czy przy takim zatrzymaniu zachowane zostały procedury i czy nie ucierpiała osoba zatrzymywana. Oczywiście nie chodzi tu o stwierdzenie, że służby – w tym Policja – nadużywają swoich uprawnień, byłoby to bowiem uproszczenie.

Analizując jednak wybrane nagrania z zatrzymań, można dojść do wniosku, że jednak bardzo często dochodzi do nadużyć. Wiele negatywnych obrazów bezzasadnych zatrzymań zarejestrowano w trakcie marszów kobiet po wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie aborcji. W wyroku tym TK stwierdził, że przepis pozwalający na przerwanie ciąży, gdy badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby, jest sprzeczny z konstytucją³⁹⁸.

Po ogłoszeniu wyroku doszło do protestów społecznych, w wyniku których 22 października 2020 roku zatrzymano 15 osób, w tym 14 podejrzanych o przestępstwo naruszenia nietykalności cielesnej policjanta oraz czynnego udziału w zbiegowisku. Wobec 84 osób przygotowano wnioski do sądu o ukaranie za wykroczenia, a na 28 osób nałożono mandaty. Ponadto sporządzono aż 120 notatek dla sanepidu o naruszeniu obostrzeń związanych z przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2³⁹⁹. Policjanci zatrzymywali osoby demonstrujące, często stosując siłę fizyczną, przewracając ludzi na ziemię, przyciskając kolanem, zakuwali ich w kajdanki. Następnie przez niepotrzebnie długi czas ustalali ich tożsamość.

398 K. Sobczak, *Wyrok w sprawie aborcji opublikowany i wchodzi w życie*, prawo.pl, <https://www.prawo.pl/prawo/wyrok-tk-ws-aborcji-jest-uzasadnienie-bedzie-publicacja,506088.html>, data dostępu 25.05.2023; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2020 r., OTK ZU A/2021, poz. 4.

399 Ł. Starzewski, *Protesty społeczne w dniu wyroku TK ws. Aborcji. Policja podsumowała swe działania*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-protesty-w-dniu-wyroku-ws-aborcji-podsumowanie-ksp>, data dostępu 25.05.2023.

Już w wyroku z 17 maja 2022 roku Sąd Okręgowy w Warszawie stwierdził, że środki przymusu bezpośredniego zostały użyte niewłaściwie i nieprofesjonalnie. Z tym orzeczeniem wiązało się zasądzenie na rzecz Katarzyny Augustynek 20 tysięcy złotych zadośćuczynienia za niesłuszne zatrzymanie. Policja pozbawiła kobietę wolności, przewiozła na komendę, gdzie w brudnej toalecie dokonano jej rewizji osobistej, nie dano nic ciepłego, aby mogła się okryć, nie pozwolono jej dokończyć śniadania. Sąd orzekł, że tego zatrzymania dokonano bez podstawy prawnej⁴⁰⁰.

Kolejny raz kobietę bezpodstawnie zatrzymano oraz niewłaściwie użyto środków przymusu bezpośredniego w trakcie demonstracji w obronie sędziego Igora Tulei przed Sądem Najwyższym. Sąd Apelacyjny prawomocnie zasądził na jej rzecz osiem tysięcy złotych zadośćuczynienia, stwierdzając, że zatrzymanie było wątpliwe prawnie⁴⁰¹, a środki przymusu bezpośredniego zostały użyte niewłaściwie i nieprofesjonalnie.

Z zatrzymaniami zawsze wiązały się komplikacje, gdyż były i są to sytuacje dynamiczne, w których policjant – często w ułamkach sekundy – musi podejmować określone decyzje, analizowane później przez przełożonych czy niezawisłe sądy. Łatwo w takich sytuacjach popełnić błąd. Warto także zaznaczyć, że sądy nie zawsze oceniają pracę policjantów dokonujących zatrzymania negatywnie.

Przykładem jest wyrok Sądu Rejonowego w Koninie z dnia 18 grudnia 2015 roku – sąd nie dał wiary wyjaśnieniom kierowcy i stwierdził, że zatrzymanie było legalne, celowe i zasadne⁴⁰². Sprawa dotyczyła rutynowej kontroli drogowej, podczas której kierowca próbował uciec i przejechać nogę policjanta.

W 2017 roku w Kamieniu Pomorskim patrol policji podczas wykonywania czynności służbowych mających na celu ustalenie tożsamości, próbował wylegitymować osobę, jednak wobec braku współpracy zastosował środki przymusu bezpośredniego, tj. siłę fizyczną, a także kajdanki, powodując uszkodzenie ciała w postaci stłuczenia łokcia, powierzchownego urazu nadgarstka i ręki. Sąd po przeprowadzeniu postępowania dowodowego ustalił, że osoba legitymowana

400 Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 17 maja 2022 r., sygn. akt XVIII Ko 16/22.

401 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 16 marca 2023 r., sygn. akt II Aka 229/22.

402 Wyrok Sądu Rejonowego w Koninie z dnia 18 grudnia 2015 r., sygn. akt II K 319/13.

nie udzielała odpowiedzi na wielokrotne pytania o jego tożsamość, a ponadto, że zachowywała się nerwowo, była pobudzona, zaczęła przeklinać i nie wykonywała poleceń policjantów – stąd ci zastosowali środki przymusu bezpośredniego. Sąd stwierdził, że osoba uchylająca się od obowiązku podania swoich danych osobowych legitymującemu ją policjantowi, wobec braku ustalenia jej tożsamości może zostać zatrzymana w trybie ustawy o Policji. Sąd stwierdził, że na żadnym etapie czynności nie doszło do nadużycia prawa lub niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych, a samo zatrzymanie było zgodne z prawem⁴⁰³.

Do wielu nieporozumień związanych z zatrzymaniami doszło w dniu 11 listopada 2017 roku w czasie obchodów Narodowego Święta Niepodległości w Warszawie. Odbył się legalny marsz, w którym brała udział pewna kobieta. Wyrażała ona swoją dezaprobatę wobec osób prezentujących rasistowskie, faszystowskie hasła. Około godziny 14.40 Policja wezwała zebrane osoby do rozejścia się. Wobec biernej postawy kobiety, policjanci ją zatrzymali, mimo że brak było podstaw do dokonania tej czynności. Na skutek użytej siły fizycznej kobieta doznała otarć i siniaków, gdyż wykręcono jej ręce. W miejscu zatrzymania nie wezwano jej do okazania dokumentu tożsamości, mimo że posiadała przy sobie dowód osobisty.

Zatrzymaną posadzono w radiowozie, nie podano jej przyczyny zatrzymania i odwieziono pod Komendę Rejonową Policji, po czym pół godziny trzymano ją w radiowozie bez prawa jego opuszczenia. Kobieta, przebywając w aucie, nie rozumiała całej sytuacji, ponadto odczuwała lęk. Kolejne dwie godziny spędziła na komisariacie, gdzie wciąż nie podano jej przyczyny zatrzymania. Kobieta przez godzinę przebywała w ciasnym korytarzu, po czym nakazano jej udać się na wyższe piętro, gdzie na schodach usiłowano dokonać jej wylegitymowania.

Ostatecznie, po interwencji prawnika, wylegitymowanie odbyło się w korytarzu na parterze (w obecności innych, przebywających tam wówczas, obcych osób). Przez cały okres pozbawienia wolności kobiecie towarzyszyła obawa o późniejsze niesłuszne oskarżenie. Nie otrzymała ona przewidzianych prawem pouczeń, z czynności zatrzymania nie sporządzono wymaganego prawem protokołu, więc nie

403 Wyrok Sądu Rejonowego w Kamieniu Pomorskim z dnia 26 lipca 2017 r., sygn. akt II K 31/17.

doręczono jej jego odpisu. Na zatrzymanie kobieta złożyła zażalenie, które rozpatrzył sąd, orzekając, iż było ono bezzasadne, nielegalne i nieprawidłowe.

Sąd stwierdził ponadto, że na skutek zatrzymania naruszono jej konstytucyjne prawo do wyrażania poglądów, w tym do protestowania, przez co nie tylko doświadczyła negatywnych emocji, ale również doznała powierzchownych uszkodzeń ciała ze względu na stosowanie siły fizycznej w trakcie jej raptownego zatrzymania – mimo iż nie stwarzała bezpośredniego zagrożenia dla życia lub zdrowia. Użyto środka przymusu bezpośredniego w postaci siły fizycznej, czego skutkiem były otarcia i zasinienia skóry oraz ból rąk w wyniku ich wykręcenia. Poza brakiem podstaw do sięgania po ww. środek przymusu (wnioskodawczyni nie stawiała fizycznego oporu) należy podnieść, iż pozbawienie wolności trwało zbyt długo w stosunku do celu procesowego, któremu według funkcjonariuszy Policji miał służyć, tj. sprawdzeniu danych zatrzymanej w bazie policyjnej, ze względu na obawę konfrontacji antagonistycznie nastawionych do siebie grup.

Skoro celem policjantów było sprawdzenie tożsamości kobiety, to zupełnie niezrozumiałe było przetrzymywanie jej ponad trzy godziny – najpierw w radiowozie, a następnie na komisariacie bez możliwości opuszczenia zarówno radiowozu, jak i później budynku – zamiast wylegitymowanie jej w miejscu, w którym dokonano zatrzymania. Poczucie krzywdy wynikające z niezasadności i nieprawidłowości zatrzymania było więc potęgowane nadmiernym, nieuzasadnionym czasem trwania legitymowania (o planowaniu którego wnioskodawczyni nawet nie została poinformowana) narażającym kobietę na spędzenie kilku godzin w niedogodnych warunkach.

Dalej sąd wywiódł, iż fakt, że przez prawie godzinę przetrzymywano ją w radiowozie, gdzie w dalszym ciągu nie wiedziała, co się dzieje i jaka jest przyczyna jej zatrzymania, jak również to, że nie miała możliwości skorzystania w tym czasie z toalety dodatkowo wzmagał w niej niepokój. Sąd nie pominął również negatywnych odczuć kobiety łączących się z uniemożliwieniem jej – w przeciwieństwie do uczestników Marszu (...) – wzięcia udziału w pokojowym zgromadzeniu zgodnie z jej poglądami.

Uwagze sądu nie uszedł również fakt, że zatrzymana – mimo zadawania licznych pytań funkcjonariuszom Policji przez cały okres trwania jej zatrzymania – nie uzyskała odpowiedzi odnośnie do powodów

swojego zatrzymania. Dodatkowo, nie poinformowano jej, gdzie będzie transportowana. Co więcej, nie otrzymała nawet stosownych pouczeń ani nie uzyskała protokołu zatrzymania. W związku z tym sąd przyznał kobiecie zadośćuczynienie w wysokości dwóch tysięcy złotych za doznaną krzywdę wynikłą z niewątpliwie niesłusznego zatrzymania⁴⁰⁴.

Podobny charakter miała sprawa, w której dokonano zatrzymania kontrmanifestantów. Osoby zatrzymane przy użyciu siły fizycznej zostały sprowadzone do radiowozu i do niego wrzucone. Policjanci obecni w pojeździe nie reagowali na pytania o powód zatrzymania i jednocześnie uniemożliwiali opuszczenie radiowozu. Następnie zatrzymani zostali przewiezieni do komisariatu Policji. Tam spędzili trzy godziny, siedząc na korytarzu w grupie 40 osób. W toku dalszych czynności zostali wylegitymowani. Na zatrzymanie część osób złożyło zażalenie, a sąd uznał, że było ono legalne, dokonane przez właściwy organ, jednak niezasadne i nieprawidłowe. Sąd rozpatrując niniejszą sprawę, doszedł do wniosku, że sytuacji polegającej na użyciu środków przymusu bezpośredniego, pozbawieniu wolności wnioskodawcy i przewiezieniu go do jednostki Policji, a następnie przymusowym przetrzymywaniu go w tym miejscu nie można ocenić inaczej jak zatrzymanie.

Sąd stwierdził, że zastosowanie w stosunku do zatrzymanych środka przymusu bezpośredniego w postaci użycia siły fizycznej nie było konieczne ani uzasadnione. Uczestnicy zgromadzenia byli spokojni i deklarowali pokojowe nastawienie. Przesłuchiwani w sprawie funkcjonariusze nie stwierdzili agresji fizycznej po stronie wnioskodawców, czy też prób przeciwstawienia się wykonaniu czynności w postaci wylegitymowania. Ocenili zachowanie zgromadzonych jako pokojowe.

Sąd uznał, że zastosowane przez funkcjonariuszy Policji środki niewątpliwie przekraczały granice czynności niezbędnych dla zabezpieczenia prawidłowego przeprowadzenia czynności legitymowania. Przewiezienie demonstrantów do komisariatu celem legitymowania nie miało zatem podstawy prawnej, nie było ani niezbędne, ani konieczne.

Niezależnie od przyczyn takich czynności można je postrzegać jako szykanę w stosunku do osób, które chciały wyrażać przekonania przeciwne uczestnikom zgromadzenia cyklicznego. Sąd stwierdził, że w obowiązującym w Polsce porządku prawnym nie można pozbawiać

404 Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 14 czerwca 2018 r., sygn. akt XII Ko 26/18.

ludzi wolności dla ich własnego bezpieczeństwa. To na organach władzy publicznej ciąży obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim obywatelom, bez względu na głoszone przez nich przekonania czy poglądy. Zgodnie z art. 54 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Natomiast art. 57 Konstytucji mówi, że każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich.

Ograniczenie tej wolności może określać ustawa. Sąd uznał, że swoboda wypowiedzi – jako jedno z zasadniczych praw wolnościowych – deklarowana jest we wszystkich aktach międzynarodowych lub ponadnarodowych dotyczących ochrony praw człowieka. Wolność wypowiedzi przewidziana została w art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a także w art. 11 Karty Praw Podstawowych.

Sąd uznał, że ustawa z dnia 24 lipca 2015 roku Prawo o zgromadzeniach wprowadziła pewne ograniczenia, jednak nie mogą one zniewieżyć możliwości realizacji indywidualnego konstytucyjnego prawa każdego obywatela do głoszenia własnych poglądów. Każdy obywatel niezależnie od wskazanych ograniczeń w prawie o zgromadzeniach mógł przyjąć na trasę (...) i z transparentem sprzeciwiającym się głoszonym w trakcie zgromadzenia cyklicznego hasłom zaprotestować⁴⁰⁵.

Sąd orzekł również, że nie jest w tym zakresie dopuszczalna reglamentacja możliwości korzystania z konstytucyjnych uprawnień (tak jak uczyniła to Policja 11 listopada 2017 r.), z perspektywy oceny wnoszonych haseł (tego czy są one prowokacyjne albo czy mogłyby zostać źle odebrane przez uczestników zgromadzenia cyklicznego). W ocenie Sądu Okręgowego „podjęte przez funkcjonariuszy Policji działania w stosunku do zgrupowanych na skwerze im. (...) osób, sprowadzające się do ich zatrzymania celem umożliwienia przeprowadzenia zgromadzenia cyklicznego bez konfrontacji z protestującymi, były nieproporcjonalne dla zapewnienia ochrony życia i zdrowia uczestników (...) i kontrdemonstrantów”. Sąd Okręgowy orzekł, że funkcjonariusze Policji nie mieli zatem uprawnienia do zatrzymania wnioskodawcy.

405 Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2018 r., sygn. akt XVIII Ko 28/18.

Sąd wskazał Policji, że przetrzymywanie osób na posterunku przez dwie–trzy godziny w celu ustalenia ich tożsamości i wylegitymowania, przy jednoczesnym zakazie opuszczania pomieszczeń komisariatu, sugeruje wystarczalność tego środka przymusu. Ponadto w polskim prawie nie istnieje podstawa do pozbawienia wolności osoby w związku z koniecznością przeprowadzenia czynności wyjaśniających przez Policję takich jak ustalenie jej tożsamości czy wylegitymowanie⁴⁰⁶.

Jeszcze inna sprawa dotyczyła dnia 11 listopada 2017 r., gdy na skwerze pomiędzy ulicą (...) a Alejami (...) w W. odbyło się spontaniczne zgromadzenie, którego uczestnikiem był m.in. wnioskodawca. W okolicy zaplanowane było również inne wydarzenie w postaci Marszu Niepodległości. Policjanci najpierw wezwali zgromadzonych na skwerze do opuszczenia tego miejsca, a następnie wynieśli uczestników i umieścili w radiowozach, po czym zawieźli do siedziby KRP W. (...) przy ul. (...) w W. Tam wnioskodawca był przetrzymywany przez mniej więcej dwie godziny i nie miał pewności, co się z nim stanie. Nie udzielono mu informacji o powodach zatrzymania oraz przysługujących mu uprawnieniach. Utrzymywano natomiast, że został „doprowadzony”.

Pokrzywdzony jest aktywistą społecznym, działającym w ruchu (...). Ruch ten stawia sobie za cel kształtowanie świadomości – leżącej u podstaw społeczeństwa obywatelskiego – i egzekwowanie stosowania praktyk demokratycznych oraz ich respektowanie. Ruch ten promuje godność człowieka jako wartość fundamentalną, działanie skuteczne i bez przemocy, praworządność niewykluczającą nieposłuszeństwa obywatelskiego, jednakowe prawa obywatelskie i obronę praw mniejszości, solidarność i dialog społeczny. Wnioskodawca postanowił zaprotestować przeciwko treściom faszystowskim i nacjonalistycznym. Przy ul. (...) zgromadziła się grupa około 30–40 osób. Stali oni równoległe do trasy planowanego marszu.

Wnioskodawca trzymał baner z napisem „(...)”. W pewnym momencie grupa (...) została otoczona przez podwójny kordon policji wyposażony w różną broń, z wyjątkiem broni palnej. Policja wezwała do rozejścia się, twierdząc, że zgromadzenie jest nielegalne. Chwilę potem przystąpiono do siłowego usunięcia manifestantów z tej grupy. Wnioskodawca ocenił te działania jako brutalne i niewspółmierne

⁴⁰⁶ Tamże.

do zastanej przez Policję manifestacji. Zebrała się bowiem grupa osób, która spokojnie chciała zaakcentować powód zgromadzenia.

Na widok funkcjonariuszy protestujący usiedli na chodniku, splatając ze sobą ręce. Policjanci wyrywali poszczególnych działaczy z tego splotu i w asyście trzech–czterech funkcjonariuszy odprowadzali do radiowozów. Po kilkunastu minutach radiowóz ruszył. Po około półtorej godziny siedzenia w radiowozie protestujący weszli do budynku komisariatu.

Mimo pytań kierowanych przez obecnych w radiowozie działaczy policjanci nie powiedzieli im, jaki jest ich status ani dokąd są wzięni. Wnioskodawca i inne osoby czekali na podjęcie czynności na korytarzu komisariatu – na stojąco i w ścisku. Około godziny 18.00 wnioskodawca został wylegitymowany i po spisaniu danych został zwolniony. Interwencja została przeprowadzona około 14.30, a zatem wnioskodawca przez około trzy i pół godziny pozostawał w dyspozycji organów ścigania. Pokrzywdzony złożył zażalenie na zatrzymanie, które zostało rozpatrzone na jego korzyść.

Sąd zauważył, że zatrzymywanie osób może nastąpić zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji jedynie w trybie i przypadkach określonych w Kodeksie postępowania karnego i innych ustawach. W niniejszej sprawie nie zachodziły przesłanki wskazujące na uzasadnione przypuszczenie, że osoba zatrzymana popełniła przestępstwo, a zachodzi obawa ucieczki lub ukrycia się tej osoby albo zatarcia śladów przestępstwa albo nie można ustalić tożsamości tej osoby (art. 244 § 1 KPK) ani też przesłanki z § 1a i 1b tego przepisu. Nie można też twierdzić, że zaszły przesłanki do zatrzymania w myśl art. 45 § 1 KPWW.

Wnioskodawcy nie postawiono zarzutu popełnienia jakiegokolwiek przestępstwa ani wykroczenia. Policja w niniejszej sprawie prosta czynność organizacyjno-techniczną, jaką jest legitymowanie, rozbudowała logistycznie i rozciągnęła na kilka godzin. Takie postępowanie jest niezgodne z przepisami. Z kolei okoliczności zatrzymania nie wskazują na to, że istniało podejrzenie popełnienia wykroczenia (nie doszło do blokowania marszu, który w danym miejscu jeszcze nie przechodził), a jedynie zaistniała obawa, że może dojść w przyszłości do popełnienia wykroczenia, w związku z czym należy, zdaniem Policji, potencjalnego sprawcę obezwładnić, przetrzymywać w budynku Policji i na wszelki wypadek zgromadzić dane osobowe. Nie istnieje

również taka podstawa prawna, że dla bezpieczeństwa uczestników zgromadzenia (...) należy ich odizolować od potencjalnych agresorów⁴⁰⁷. Reasumując, zatrzymanie było niezasadne i nielegalne.

W toku innego wydarzenia pewna osoba została zatrzymana w dniu 18 listopada 2020 r. o godz. 23.55, w rejonie Komendy Rejonowej Policji W. przez funkcjonariuszy Kompanii Prewencji (...) Oddział Prewencji Policji w W., do sprawy Prokuratury Rejonowej. Osoba ta była podejrzana o naruszenie nietykalności funkcjonariusza Policji. W czasie zatrzymania osoba została popchnięta przez funkcjonariusza Policji. Po zatrzymaniu, zatrzymany – na wezwanie funkcjonariuszy Policji – wylegitymował się, okazując dowód osobisty. Funkcjonariusze Policji spisali jego dane. Następnie doprowadzili go, wraz z grupą innych osób zatrzymanych, do Komendy Rejonowej Policji. Na komendzie, już dnia 19 listopada 2020 r. w godzinach 00.20–00.30, funkcjonariusze przeszukali zatrzymanego, zaś o godzinie 00.31 zbadano zawartość alkoholu w wydychanym powietrzu z wynikiem 0,00 mg/l.

W dniu 19 listopada 2020 r. w godzinach nocnych, na terenie Komendy Rejonowej Policji osoba zatrzymana oczekiwała na przeprowadzenie dalszych czynności procesowych. Dopiero w godzinach 02.45–03.00 funkcjonariusze dokonali oględzin jego osoby. W trakcie sporządzania dokumentacji stawiał się obrońca jeszcze zatrzymanego. Następnie o godzinie 03.50 rozpoczęło się przesłuchanie podejrzanego, w obecności jego obrońcy. W sprawie tej zatrzymanemu postawiono zarzut popełnienia czynu polegającego na tym, że w dniu 18 listopada 2020 r. naruszył nietykalność cielesną bliżej nieustalonego funkcjonariusza Policji. Przesłuchanie trwało do godziny 04.05.

Osoba przesłuchiwana została pouczona o uprawnieniach i obowiązkach podejrzanego w postępowaniu karnym. Nie przyznała się do zarzucanego czynu, po czym złożyła krótkie oświadczenie, w którym m.in. podała, że po zatrzymaniu funkcjonariusz, który go zatrzymał, powiedział, że powodem interwencji jest nielegalne zgromadzenie, nie było mowy o żadnym naruszeniu nietykalności. Po zakończonych czynnościach, dopiero w godzinach porannych – po godzinie 04.05, dnia 19 listopada 2020 r. – zatrzymany został zwolniony.

Obrońca złożył zażalenie na zatrzymanie w dniu 25 listopada 2020 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie II Wy-

407 Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 27 grudnia 2018 r., sygn. akt XVIII Ko 61/18.

dział Karny postanowieniem z dnia 25 listopada 2021 r., wydanym w sprawie o sygn. akt II k.p. 3299/20, w jego punkcie pierwszym uwzględnił częściowo zażalenie obrońcy na zatrzymanie i stwierdził, że zatrzymanie w dniu 18 listopada 2020 r. było bezzasadne i nieprawidłowe, jednocześnie było legalne; w punkcie drugim orzeczenia Sąd zarządził, aby o stwierdzeniu niezasadności i nieprawidłowości zatrzymania zawiadomić prokuratora Prokuratury Rejonowej oraz Komendanta Stołecznego Policji⁴⁰⁷.

Sąd Okręgowy stwierdził, że zatrzymanie było niewątpliwie niesłuszne. Sąd miał także na uwadze, że wnioskodawca prowadzi ustabilizowany tryb życia i wysoko ceni sobie wartości demokratyczne, w szczególności istotę praw człowieka, o czym mówił w swoich zeznaniach. Sąd Okręgowy zasądził na rzecz zatrzymanego zadośćuczynienie w wysokości sześciu tysięcy złotych⁴⁰⁸.

Gdy Trybunał Konstytucyjny w dniu 22 października 2020 r. w wyroku w sprawie K 1/20, stwierdził, że przepis art. 4a ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży⁴⁰⁹ jest niezgodny z art. 38 w związku z art. 30 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w kilkudziesięciu miastach w Polsce doszło do masowych, spontanicznych i pokojowych zgromadzeń, podczas których uczestnicy wyrażali swój sprzeciw wobec wydanego rozstrzygnięcia.

Także w czasie tych zgromadzeń Policja zatrzymywała ich uczestników. W jednej ze spraw osoba J.W. i inni brali udział w takim zgromadzeniu i samą obecnością chcieli wyrazić swoje niezadowolenie z przedmiotowego stanu. Policja otoczyła wszystkich szczelnym kordonem i nie chciała dopuścić do kontynuowania ich obecności, ale nie pozwalała także na rozejście się osób znajdujących się wewnątrz utworzonego kordonu. J.W. został zatrzymany przez funkcjonariuszy Policji.

W protokole zatrzymania wskazano, że stwarzał bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego w ten sposób, że nie stosując się do wydanych z mocy ustawy w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2020 roku ograniczeń, znajdując się na obszarze, na którym nastąpił stan epidemii, brał udział w zgromadzeniu. Nie

408 Postanowienie z dnia 25 listopada 2021 r., wydane w sprawie o sygn. akt II k.p. 3299/20.

409 Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 10 marca 2022 r., sygn. akt XVIII Ko 157/21.

410 Dz.U. nr 17, poz. 78; z 1995 r. nr 66, poz. 334; z 1996 r. nr 139, poz. 646; z 1997 r. nr 141, poz. 943 i nr 157, poz. 1040; z 1999 r. nr 5, poz. 32 oraz z 2001 r. nr 154, poz. 1792.

stosował się do wymaganego przez prawo polecenia nakazującego zaprzestania działań stwarzających zagrożenie dla niego i innych osób w związku z wystąpieniem epidemii.

J.W. odmówił okazania dokumentu tożsamości, gdyż funkcjonariusze Policji nie potrafili podać mu powodu legitymowania. J.W. został zatrzymany prewencyjnie, przewieziony do komisariatu celem ustalenia tożsamości. Nie poinformowano o jego prawach i obowiązkach jako osoby zatrzymanej. Przebadano go na obecność alkoholu w wydychanym powietrzu z wynikiem 0,00 mg/l. Zatrzymany odmówił podpisania jakiegokolwiek dokumentu z przeprowadzonych czynności. Po około ośmiu godzinach został zwolniony. J.W. poprzez swojego pełnomocnika złożył zażalenie na zatrzymanie. Sąd Rejonowy rozpatrując przedmiotowe zażalenie, uwzględnił je. Uznał, że zatrzymanie było nielegalne, niezasadne i przeprowadzone w sposób nieprawidłowy.

W swoich rozważaniach Sąd doszedł do wniosku, że konieczność legitymowania stała się wyłącznie pretekstem do zatrzymania osób, które miały zamiar zaprotestować podczas odbywającego się spontanicznego i pokojowego zgromadzenia przeciwko orzeczeniu TK. Tożsamość J.W. pomimo odmowy okazania dokumentu, można było z łatwością zweryfikować na miejscu. Policjanci nieprawidłowo i niezasadnie dokonali zatrzymania, błędnie interpretując art. 15 ust 1 pkt 3 ustawy o Policji, doszukując się zagrożenia dla życia i zdrowia ze strony wnioskodawcy.

Sąd uważa, że legitymowanie i doprowadzenie J.W. do komisariatu było jedynie formą zamaskowania rzeczywistej przyczyny zatrzymania. J.W. miał prawo wyrażać swoje poglądy i należało mu to umożliwić. Ponadto zadaniem Policji było chronić J.W., nie szykanować i wywozić przymusowo, tłumacząc to stanem epidemii. J.W. swoim zachowaniem nie popełnił jakiegokolwiek wykroczenia czy przestępstwa, nawet w sytuacji istnienia stanu epidemii. Dodatkowo J.W. nie był objęty kwarantanną, nie posiadał przy sobie niebezpiecznych przedmiotów, nie zachował się agresywnie, był spokojny.

W związku z powyższym Policja nielegalnie, nieprawidłowo i niezasadnie zatrzymała osobę J.W. Nie było potrzeby siłowego rozwiązania zgromadzenia, przewożenia jego uczestników – w tym J.W. – gdziekolwiek, przetrzymywania, ustalania tożsamości, dlatego że nie istniało podejrzenie, że dopuścili się jakiegokolwiek wykroczenia czy przestępstwa. Nie może być tak, że legitymowanie i sprawdzanie

w policyjnych bazach będzie trwało kilka godzin, a Policja ma nieograniczone prawo do wielogodzinnego sprawdzania danych osobowych. Nie można także przyjąć, że Policja dla swojej wygody może rozszerzać przysługujące jej prawa ze szkodą dla praw i wolności obywatelskich⁴¹¹.

Podane przykłady to omówienia orzeczeń, w których sądy orzekały bezzasadność, nielegalność i nieprawidłowość zatrzymań dokonywanych przez Policję. Można upatrywać się celowego działania Policji w związku z burzliwymi wydarzeniami związanymi z wydanym wyrokiem TK. Nie można jednak przyjąć, że dla egoistycznych – często motywowanych politycznie – celów Policja łamie prawa obywateli.

Przykładami niezwiązanymi z wcześniej omawianymi wydarzeniami, w których Policjanci wykazują się ignorancją prawną i niekompetencją, są nagrania umieszczane na portalu YouTube przez audyt obywatelski⁴¹². Autor tego kanału jeździ po całej Polsce i nagrywa interesujące go miejsca. Są to głównie obiekty wojskowe i przemysłowe itp. Zazwyczaj jest tak, że na kamerowanie przez audytora pierwsza reaguje ochrona budynków⁴¹³.

Kiedy nie przynosi to żadnych efektów, wzywana jest Policja. Pojawiający się na miejscu funkcjonariusze w znaczącej większości interwencji nie znają podstaw prawa autorskiego, a tym samym aspektów prawnych i taktycznych podejmowania prób legitymowania. W niektórych przypadkach legalnie wykonywane przez kamerzystę czynności prowadzą do zatrzymań i doprowadzeń do jednostki Policji.

Autor audytu obywatelskiego w przypadku, kiedy legitymujący go policjant nie potrafi podać mu podstawy prawnej i faktycznej interwencji, odmawia okazania dokumentu tożsamości. Policja reaguje bardzo emocjonalnie, a czasami zatrzymuje autora, który poddaje się czynnościom prowadzonym przez policjantów. Na każde zatrzymanie autor składa zażalenie, a orzeczenia sądów są druzgocące dla Policji⁴¹⁴. Jest to typowy przykład ignorancji prawnej, braku szkoleń,

411 Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2022 r., XII Ko 119/21.

412 Audyt obywatelski, *Policja zatrzyma mnie bez podstawy, a prezes PGE łamiący na ich oczach prawo, jest bezkarny? #125*, <https://www.youtube.com/watch?v=aae27G3JqEE>, data dostępu 26.05.2023.

413 Audyt obywatelski, kanał YouTube, <https://www.youtube.com/@audytobywatelski/videos>, data dostępu 26.05.2023.

414 Tamże.

wiedzy, a także odporności psychicznej, którą powinien charakteryzować się policjant.

To także niedojrzałość emocjonalna policjantów i ich przełożonych, którzy tolerują tego typu działania. Mimo tego postawa autora audytu obywatelskiego może być przykładem, jak się zachować w przypadku niezasadnego i nielegalnego legitymowania oraz zatrzymania. Autor nie reaguje emocjonalnie, poddaje się czynnościom Policji, a dopiero w sądzie dochodzi z sukcesem swoich praw. Jest to postawa bardzo dojrzała, wskazująca, że autor jest ponad policjantami, którzy wykazują się kompletną niekompetencją.

Można próbować zadać sobie pytanie, czy przełożeni policjantów dokonujących nielegalnego legitymowania czy zatrzymania wyciągają wobec nich jakiegokolwiek konsekwencje. Analizując dostępne tytuły prasowe, można w to wątpić. W jednej ze spraw policjanci zatrzymali na autostradzie pięcioro działaczy Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Inicjatywa Pracownicza, którzy jechali z Poznania do Warszawy, by wziąć udział w protestach przeciwko zaostrzeniu prawa aborcyjnego przez Trybunał Konstytucyjny. Wobec działaczy użyto siły fizycznej i kajdanek. Nie podano podstawy prawnej zatrzymania, nie poinformowano o przysługujących im uprawnieniach. Przewieziono ich na komendę, a po zwolnieniu nie dano protokołów zatrzymań. W sprawę zaangażował się Rzecznik Praw Obywatelskich, wskazując, że doszło do ingerencji policjantów w jedno z konstytucyjnych praw jednostki. Odpowiedź rzecznika Policji była kuriozalna – stwierdził, że nie doszło do zatrzymania. To z kolei zakwestionował RPO, a sprawa trafiła do sądu.

Sąd Rejonowy rozpoznał zażalenie na to zatrzymanie i orzekł prawomocnie, że czynności dokonane przez Policję – polegające na zastosowaniu środków przymusu bezpośredniego, a następnie pozbawieniu wolności poprzez przewiezienie do komendy (gdzie zatrzymani pozostawali przez kilka godzin, nie mogąc samodzielnie, zgodnie ze swoją wolą, decydować o miejscu swojego pobytu) – stanowiły w istocie zatrzymanie. Zatrzymanie to sąd uznał za nielegalne, niezasadne i nieprawidłowe.

Sąd wskazał na wiele uchybień, a tym samym stwierdził, że skala nieprawidłowości uzasadnia wszczęcie wobec policjantów postępowania dyscyplinarnego. Z wnioskiem tym zgodził się RPO, który wniósł o to do Komendanta Stołecznego Policji. Przełożeni nie tylko

nie wszczęli postępowania dyscyplinarnego, ale okoliczności sprawy świadczą wręcz o tym, że Policja chroniła funkcjonariuszy, którzy dopuścili się naruszenia podstawowych praw obywatela⁴¹⁵. Zaznaczyć należy, że do największej liczby uchybień ze strony Policji związanych z bezzasadnym zatrzymaniem doszło w okresie od 1 stycznia 2019 do grudnia 2021. Z danych Najwyższej Izby Kontroli (NIK) wynika, że w okresie tym Policja zabezpieczała 4267 zgromadzeń publicznych i protestów społecznych oraz 635 imprez masowych. Do zadań tych skierowano łącznie 198 200 funkcjonariuszy. Policja w swoich działaniach 378 razy użyła środków przymusu bezpośredniego.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że w kategorii nieludzkie i poniżające traktowanie odnotowano 1034 skarg. W tym 1831 zarzutów rozpatrzono we własnym zakresie. Do prokuratury przekazano 727 zarzutów. Niektóre z interwencji zakończyły się przypadkami śmierci osób, wobec których je podejmowano. Zdarzenia miały charakter incydentalny (w stosunku do ogółu interwencji), jednak każde z nich wymaga szczegółowego wyjaśnienia okoliczności zajścia. Zdaniem NIK-u błędy policjantów polegały na braku znajomości procedur i nadużywaniu siły fizycznej. NIK zauważył, że jest to skutek wadliwego systemu szkolenia, które z 1583 godzin w 2005 roku zostało skrócone do 997 godzin. Co więcej podczas pandemii szkolenia zostały skrócone do 455 godzin, by w 2022 roku zwiększyć je do 742 godzin⁴¹⁵.

Można zatem przyjąć, że na ulicach służbę pełnili policjanci niewystarczająco wyszkoleni. Podobnie kształtuje się sytuacja dotycząca kadry dowódczej. Zaledwie kilka procent z nich ukończyło specjalistyczne kursy dla dowódców akcji i operacji policyjnych. W Katowicach, Olsztynie, Krakowie, Łodzi, Szczecinie żaden z dowódców operacji nie odbył takiego kursu.

W licznych operacjach policyjnych brakowało kamerki nasobnych, co było niezgodne z zaleceniami Komendanta Głównego Policji. Te, które policjanci posiadali, bardzo często nie działały lub były

415 Ł. Starzewski, *Policjanci bez „dyscyplinarek” za nielegalnie zatrzymanie związkowców*. RPO: policja chroni funkcjonariuszy. KGP: sprawa zakończona, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/policjanci-bez-dyscyplinarek-za-nielegalnie-zatrzymanie-zwiazkowcow-rpo-policja-chroni>, data dostępu 27.05.2023.

416 *Przygotowanie wybranych podmiotów do realizacji zadań na rzecz zapewnienia porządku publicznego z wykorzystaniem środków przymusu bezpośredniego*, Informacja o wynikach kontroli, NIK, Warszawa 2023, s. 5–18.

wyłączone. To pozbawiało zarówno poszkodowanych, jak i policjantów istotnego środka dowodowego. Z kontroli wynika, że zatrzymania i użycie środków przymusu bezpośredniego bardzo często wadliwie dokumentowano. Zapisy w notatnikach policjantów były nieczytelne, a opis zdarzeń różnił się od zapisu zarejestrowanego przez kamery nasobne. Wadliwy był system rozpatrywania skarg na policjantów, gdyż rozpatrywali je kierownicy komórek będącymi przełożonymi funkcjonariuszy, których skargi dotyczyły. Były one analizowane nieobiektywnie i nierzetelnie⁴¹⁷.

Zarówno z lektury raportu kontroli NIK-u, jak i analizy orzecznictwa wysuwa się dość ponury obraz współczesnego policjanta, który jest nieprofesjonalny, brakuje mu wiedzy, doświadczenia, a także zwykłej kultury osobistej.

Podsumowując, wiele zatrzymań prewencyjnych i związane z nimi użycie środków przymusu bezpośredniego było bezprawnych.

Zakończenie

Instytucja zatrzymania prewencyjnego, która została wprowadzona do ustawy o Policji, miała tak naprawdę służyć do skuteczniejszego działania tej formacji. Zakładała ona działanie na podstawie i w granicach prawa z odpowiednim stopniowaniem środków przymusu. Ustawodawca wprowadził regulacje wyposażające Policję w kompetencje do zatrzymania prewencyjnego – zwanego porządkowym – osób, które stwarzają w sposób oczywisty zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także mienia.

Z czasem jednak zaczęła ona być masowo wykorzystywana do zatrzymywania osób, które są niewygodne lub niekoniecznie łamią prawo. W efekcie obecnie praktyka jest taka, że każdą osobę zatrzymaną prewencyjnie można wylegitymować i zatrzymać itp. Jest to oczywiście znaczne przekroczenie zarówno istoty i celu tej instytucji, jak i przepisów gwarancyjnych każdej osoby.

Uwagę należy zwrócić na fakt, iż zatrzymanie jest faktycznym pozbawianiem wolności i stanowi formę tymczasowego odstępstwa od reguły, że o pozbawieniu wolności może orzekać wyłącznie sąd⁴¹⁸. Osoba zatrzymana nie może swobodnie dysponować swoją osobą oraz podejmować decyzji zgodnie z swoją wolą⁴¹⁹. Celem nadanego Policji uprawnienia do zatrzymania prewencyjnego przez ustawodawcę było też to, że Policja może zatrzymać prewencyjnie osobę

417 Tamże.

418 T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 606.

419 J. Skorupka, *Zatrzymanie procesowe osoby podejrzanej*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 11, s. 18.

w przypadku, kiedy istnieją przesłanki faktyczne i prawne wynikające z art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji, a nadto gdy inne środki okazały się nieskuteczne⁴²⁰.

W doktrynie instytucja zatrzymania budzi wiele kontrowersji i jest krytykowana z wielu przyczyn. Zarzuca się dużą dowolność interpretacyjną, którą ma zatrzymujący policjant, niedostatecznie uregulowany sposób dokumentowania zatrzymania, brak możliwości bezpośredniego kontaktu zatrzymanego z sądem, który powinien być uprawnieniem bezwzględny niewymagającym jego wniosku⁴²¹.

Kontrowersje i polemiki budzi też prawo zatrzymanego do kontaktu z obrońcą. Zauważyć należy, że zapewnienie udziału adwokata bądź radcy prawnego może okazać się czasochłonne, a w dni wolne od pracy bardzo utrudnione. Jednak postulowano niekiedy, aby zatrzymany prewencyjnie miał prawo kontaktu z obrońcą już od samego zatrzymania. Z postulatem tym póki co nie zgadza się ustawodawca.

Szczególnie niebezpieczne stają się w ostatniej praktyce Policji zatrzymania prewencyjne osób poniżej 18 roku życia, w tym osób demonstrujących. Osoby te w niektórych przypadkach otoczone były przez kordony funkcjonariuszy przez nawet sześć godzin. Nie miały w tym czasie możliwości zaspokojenia potrzeb fizjologicznych. Praktyki te są ewidentnym łamaniem gwarancji praw obywatelskich, a Policja – mimo że sądy w znaczącej większości spraw przyznają rację osobom zatrzymanym – nie wyciąga żadnych wniosków.

Przeprowadzone badania potwierdzają założoną hipotezę, że stosowanie zatrzymania prewencyjnego w istotny sposób ingeruje w sferę praw i wolności człowieka. Jeśli jest wykonywane bez podstawy prawnej i faktycznej, dolegliwość dla osoby zatrzymanej jest tym większa. Niestety pracę w Policji coraz częściej podejmują osoby, które nigdy nie powinny dysponować władzą. Za braki w wiedzy i wyszkoleniu policjantów odpowiedzialność ponoszą ich przełożeni (w tym kierownictwo Policji).

Z badań wybranych orzeczeń sądów dotyczących kontroli zatrzymania prewencyjnego stosowanego przez Policję wyłania się obraz niekompetencji i ignorancji policjantów dokonujących zatrzymania.

Można jednak mieć nadzieję, że stan ten ulegnie zmianie, a osoby które przy zatrzymaniu dopuściły się przekroczenia swoich uprawnień odpowiedzą za swoje postępowanie.

420 E. Cora, *O pojęciu pozaprocesowego zatrzymania osoby*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 3, s. 72.

421 R.A. Stefański, *Zatrzymanie według nowego kodeksu postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 10, s. 41.

Bibliografia

Źródła – akty prawne

- Karta Praw Podstawowych, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C202/389, 2016.
- 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, Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284.
- Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (Konwencja o Europolu), sporządzona w Brukseli 26 lipca 1995 r., Dz.U. z 2005 r., nr 29, poz. 243, ze zm.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 października 2011 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Policji, Dz.U. z 2011 r., nr 287, poz. 1687, z późn. zm.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2001 r., nr 80, poz. 872, z późn. zm.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592, z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lutego 2020 r. w sprawie postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień policjantów, poz. 192.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie umundurowania policjantów, Dz.U. nr 90, poz. 738, z późn. zm.
- Umowa z 18 lutego 2002 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o Współpracy Policji i Straży Granicznej na terenach przygranicznych, Dz.U. z 2005 r., nr 223, poz. 1915.
- Ustawa z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, t.j. Dz.U. z 2011 r., nr 116, poz. 675, ze zm.
- Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o Ochronie Przyrody, Dz.U. z 2004 r., nr 92, poz. 880.
- Ustawa z 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, t.j. Dz.U. z 2004 r., nr 163, poz. 1712, ze zm.
- Ustawa z 2 grudnia 1960 r. o kolejach, Dz.U. z 1960 r., nr 84, poz. 948.
- Ustawa z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 29, poz. 154, ze zm.
- Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, t.j. Dz.U. z 2009 r., nr 12, poz. 68, ze zm.
- Ustawa z 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej, Dz.U. z 2018 r., poz. 1940.
- Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz.U. z 1997 r., nr 123, poz. 779.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, Dz.U. nr 168, poz. 1323, ze zm.
- Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz.U. z 2007 r., nr 43, poz. 277, ze zm.
- Ustawa z 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, Dz.U. nr 79, poz. 523, ze zm.
- Ustawa z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. nr 104, poz. 708, ze zm.
- Ustawa z 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, Dz.U. nr 104, poz. 710, ze zm.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. z 2020 r., poz. 505.
- Ustawa z dnia 20 marca 2002 r. o przekształceniach w administracji celnej i niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2002 r., nr 41, poz. 365.
- Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz.U. z 2013 r., poz. 611, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. z 1964 r., nr 16, poz. 93.
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych, Dz.U. poz. 1335.

- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa., Dz.U. z 1998 r., nr 96, poz. 603.
- Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Dz.U. z 2013 r., poz. 628.
- Ustawa z dnia 26 marca 1975 r. Prawo celne, Dz.U. z 1975 r., nr 10, poz. 56.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o Straży Przemysłowej, Dz.U. z 1961 r., nr 6, poz. 42.
- Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą, Dz.U. z 2014 r., poz. 616, ze zm.
- Wytyczne KGP z dnia 17 stycznia 2000 r. w sprawie międzynarodowej współpracy policyjnej, Dz.Urz. KGP, nr 1, poz. 14; porozumienie z dnia 12 marca 1992 r. między Ministerstwem Spraw Wewnętrznych RP a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych Ukrainy o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości (tekst powielony).
- Zarządzenie KGP nr 1041 z dnia 28 września 2007 r., Dz.Urz. Komendy Głównej Policji, Warszawa dnia 15 października 2007 r., nr 18.
- Zarządzenie KGP nr 17 z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie metod i form wykonywania w Policji zadań w zakresie legislacji, pomocy prawnej i informacji prawnej, Dz.Urz.KGP.2014.38.

Opracowania, monografie, artykuły naukowe

- Abramski A., Konieczny J., *Organizacja bezpieczeństwa w miastach polskich do roku 1795*, [w:] *Problemy Kryminalistyki*, Nr 161, Warszawa 1983.
- Adair Ch.B., Murray B.A., *Radykalna reorganizacja firmy*, Warszawa 2002.
- Metody zarządzania*, red. J.D. Antoszkiewicz, Warszawa 2007.
- Antoszkiewicz J.D., *Innowacje w firmie. Praktyczne metody wprowadzania zmian*, Warszawa 2008.
- Bafia J., Bednarzak J., Flemming M., Kalinowski S., Kempisty H., Siewierski M., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 1976.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Wrocław 2004.
- Banaszkiewicz A., Bochenek W., *Przeszłość i teraźniejszość Straży Granicznej*, Poznań 2011.
- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985.
- Bogdalski P., *Bezpieczeństwo kadrowe Policji na przykładzie przesłanek doboru do służby*, Szczytno 2015.

- Bolesta S., *Pozycja prawna Milicji Obywatelskiej w systemie organów PRL*, Warszawa 1972.
- Boratyńska K.T., Chojniak Ł., Jasiński W., *Postępowanie karne*, Warszawa 2017.
- Bożek M. i in., *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014.
- Chajbowicz A., *O podmiotowym znaczeniu pojęcia policja administracyjna*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
- Cioch P., *Odowiedzialność Skarbu Państwa z tytułu niestusznego skazania*, Warszawa 2007.
- Cyma-Końska D., *Zatrzymanie jako środek przymusu*, Legionowo 2013.
- Czapiński W., *Bezpieczeństwo, spokój, porządek publiczny*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 9.
- Czarnow S., *Zespoleńie administracji na przykładzie służb, inspekcji i straży powiatowych*, „Rejent” 2003, nr 5.
- Czebotar Ł. i in., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Czuryk M., Karplińska M., Kostrubca J., Orzeszyna K., *Prawo policyjne*, Warszawa 2014.
- Ćwięk H., *Rola służb specjalnych II RP w systemie ochrony bezpieczeństwa państwa. Wybrane problemy*, [w:] *Służby specjalne we współczesnym państwie*, red. Z. Siemiątkowski, A. Zięba, Warszawa 2016.
- Administracja w systemie ustrojowym w Polsce X–XX wiek*, red. W. Ćwik, Przemysł–Rzeszów 2010.
- Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007.
- Dobkowski J., *Zasady organizacji Policji*, [w:] *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2010.
- Dolnicki B., *Policyjne funkcje państwa w Polsce*, [w:] *Problemy prawa angielskiego i europejskiego oraz reformy*, red. K. Nowacki, Wrocław 2000.
- Dominiczak H., *Granice państwa i ich ochrona na przestrzeni dziejów 966–1966*, Warszawa 1997.
- Droliński K., *Polskie służby policyjne w drodze do Unii Europejskiej. Próba oceny*, [w:] *Unia Europejska – wyzwania dla polskiej Policji*, red. W. Pływaczewski, G. Kędzińska, P. Bogdalski, Szczytno 2003.

- Dubisz S., *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 3, Warszawa 2003.
- Dutka K., Dobosiewicz B., *Odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie w praktyce orzeczniczej sądów powszechnych*, Warszawa 2012.
- Eichstaedt K., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, tom I, red. D. Świecki, Warszawa 2017.
- Eichstaedt K., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. I, wyd. 2, red. D. Świecki i in., Warszawa 2015, LEX, art. 246, nb. 3.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, wyd. 15, Warszawa 2011.
- Getter M., *Policja granatowa w Warszawie 1939–1944*, [w:] *Warszawa lat wojny i okupacji 1939–1944*, Warszawa 1972.
- Goettel M., *Podręcznik policjanta – uprawnienia policjanta*, Szczytno 1996.
- Gołębiowska A., *Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego w prawie międzynarodowym oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Paradygmaty badań nad bezpieczeństwem. Jednostki, grupy i społeczeństwa*, red. M. Kopczewski, A. Kurkowska, S. Mikołajczak, Poznań 2015.
- Górski A., *Administracja. Część szczegółowa*, Warszawa 2001.
- Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Gruza E., Żebrowska D., *Straż gminna (miejska). Komentarz do przepisów*, Toruń 1996.
- Grzegorzczak T., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Kraków 1998.
- Środki przymusu [w:] *System Prawa Karnego, Środki przymusu*, t. IX, red. T. Grzegorzczak, D. Świecki, Warszawa 2021.
- Grzegorzczak T., *Kodeks postępowania karnego. Artykuły 1–467*, t. I, wyd. 6, Warszawa 2014, LEX, art. 246, nb. 3.
- Grzeszczyk W., *Zmiany w Kodeksie postępowania karnego (nowele z dnia 24 października 2008 r.)*, „Prok. i Pr.” 2009, nr 3.
- Halicki A., *Służba Celna. Status prawny funkcjonariusza celnego*, Szczecin 2013.
- Hanausek T., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kraków 1996.
- Hanausek T., *Kryminalistyka. Zarys wykładu*, Kraków 2000.
- Hatch M. J., *Teoria organizacji*, Warszawa 2002.
- Hoc S., Szustakiewicz P., *Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Hołda Z., *Zatrzymanie penitencjarne (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Nauka wobec przestępczości. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Hanauska*, red. J. Błachut, M. Szewczyk, J. Wójcikiewicz, Kraków 2001.
- Ilnicki M., *Służby graniczne w walce z terroryzmem. Polskie warunki ustrojowo-prawne*, Toruń 2011.

- Izdebski H., *Rada Administracyjna Królestwa Polskiego w latach 1815–1830*, Warszawa 1978.
- Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2004.
- Jagodziński B., *Rola wywiadu finansowego w przeciwdziałaniu procederowi prania pieniędzy i w jego zwalczaniu*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, nr 7.
- Janik M., *Policja sanitarna*, Warszawa 2012.
- Jusupović A., Leśkiewicz R., *Historyczno-prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944–1990). Zbiór studiów*, Warszawa 2013.
- Kallas M., *Organy administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim*, Toruń 1975.
- Kardas P., *Upływ określonego w art. 41 ust. 3 Konstytucji i w art. 248 § 2 k.p.k. 24-godzinnego terminu a możliwość wydania postanowienia o tymczasowym aresztowaniu*, CPKINP 2008, R. XII, z. 1.
- Kisiel K., Jegierski T., *Holistyczne rozumienie problemów bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczny obywatel-bezpieczne państwo*, red. J. Widacki, J. Czapska, Materiały Międzynarodowej Konferencji zorganizowanej przez Instytut Spraw Publicznych w Warszawie i Wydział Prawa kanonicznego i Świeckiego KUL, Lublin 1997.
- Kitler W., Nowak D., Stepnowska M., *Prawo wojskowe*, Warszawa 2017.
- Kmieciak R., Skrętowicz E., *Proces karny. Część ogólna*, Kraków–Lublin 1996.
- Kobus I., *Problemy prawnego i faktycznego określenia zatrzymania osoby przez policję*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka” nr 4/2011.
- Konieczny F., *Historia administracji na ziemiach polskich*, Wrocław 2001.
- Kosonoga J., *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, red. A. Sakowicz, Warszawa 2018.
- Kotowski W., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Kotowski W., *Ustawa o strażach gminnych. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Krupiarz W., *Perspektywy rozwoju straży miejskich i gminnych w Polsce u progu dwudziestopięciolecia ich funkcjonowania*, [w:] *Wbrew stereotypom. Normatywny i społeczny wizerunek straży miejskich w Polsce*, red. J. Czapska, M. Szafrąńska, Toruń 2011.
- Krzyżanowski L., *O podstawach kierowania organizacjami inaczej*, Warszawa 1999.
- Kuczyński T., *Stosunki służbowe służb zmilitaryzowanych (mundurowych)*, [w:] T. Kuczyński, E. Mazurek-Jasińska, J. Stelina, *System prawa*

- administracyjnego, t. 11, *Stosunek służbowy*, red. serii R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Kulesza C., *Wykład prawa karnego procesowego*, red. B. Bienkowska, P. Krużyński, C. Kulesza, P. Piszczek, Sz. Pawelec, Białystok 2012.
- Kwapisz-Krygiel K., *Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001.
- Letkiewicz A., *Kierunki i metody doskonalenia organizacji pracy Policji, Rzeszów 2007*.
- Lewicka R., *Znaczenie tak zwanych nieformalnych źródeł prawa w działaniach administracji publicznej*, [w:] P. Chmielnicki, A. Dybała, *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Lisson P., *Funkcje administracji gospodarczej a wyspecjalizowane organy administracji (ze szczególnym uwzględnieniem organów niezależnych od rządu)*, [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, red. B. Popowska, Poznań 2006.
- Liwo A.M., *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, Warszawa 2012, 2013.
- Liwo A.M., *Służby mundurowe jako kategoria języka prawniczego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 2.
- Loader I., *Plural policing and democratic governance*, „Social & Legal Studies” 2000/9.
- Ludwiczek A., *Zatrzymanie i przymusowe doprowadzenie osoby w świetle nowelizacji kodeksu postępowania karnego z 10 stycznia 2003 r.*, „Problemy Prawa Karnego” 2004, nr 25.
- Łaziuk J., *Zatrzymanie procesowe i pozaprocesowe*, „Gazeta Prawna” 2001, nr 147.
- Słownik współczesnego języka polskiego*, red. A. Dmowska, Warszawa 1996.
- Maciejko W., Rojewski M., Suławko-Karetko A., *Prawo administracyjne. Zarys wykładu części szczególnej*, Warszawa 2011.
- Magierek D., *Rola Straży Granicznej w zapewnieniu bezpieczeństwa Polski (1990–2004)*, Toruń 2011.
- Maj P., *Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych*, Warszawa 2008.
- Majchrowicz W., *Zlecenie zadań służbowych w policji. Zarys problematyki*, Słupsk 2013.
- Majer P., *Ustawy polskiej policji (1791–1990). Źródła z komentarzem*, Szczytno 2005.

- Majewski J., *Straż Graniczna*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Warszawa 2012.
- Maksimczuk A., *Granice państwowe, relacje z sąsiedztwem gospodarczym i wschodnie pogranicze Polski w dobie transformacji, integracji i globalizacji*, t. I, Białystok 2013.
- Marek A., *Prawo karne*, Warszawa 2011.
- Marszał K., Zagrodnik J., *Zatrzymanie właściwe z perspektywy sądowej kontroli postępowania przygotowawczego*, [w:] *Czynności dochodzeniowo-sledcze i działania operacyjne policji a rola sądu w postępowaniu przygotowawczym. Materiały pokonferencyjne*, red. S. Lelental, J. Kudrelek, I. Nowicka, Szczytno 2008.
- Matan A., *Policja administracyjna, jako funkcja administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa konferencja naukowa*, red. J. Łukasiewicz, Cisna 2–4 czerwca 2002, Rzeszów 2002.
- Mączyński P., *Wprowadzenie systemowe: rozwiązania prawne z punktu widzenia koordynacji*, [w:] *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, red. J. Czapska, Kraków 2014.
- Mączyński M., *Policja Państwowa w II Rzeczypospolitej*, Kraków 1997.
- Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego – zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008.
- Misiuk A., *Historia bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764–1990*, Warszawa 2015.
- Misiuk A., *Historia Policji w Polsce od X wieku do współczesności*, Warszawa 2008.
- Podstawy organizacji i kierowania: wybrane problemy*, red. A. Misiuk, K. Rajchel, Szczytno 2007.
- Misiuk A., *Policja Państwowa 1919–1939. Powstanie, organizacja i kierunki działania*, Warszawa 1996.
- Misiuk A., *Służby specjalne w II Rzeczypospolitej 1918–1939*, wydanie BK i Szk. UOP, 1994 Warszawa.
- Mocarska D., *Przestępne nadużycie władzy przez funkcjonariuszy Policji w ujęciu prawnokarnym i kryminologicznym*, Szczytno 2013.
- Nawrot J., s.v. *Interes publiczny*, [w:] *Leksykon prawa gospodarczego publicznego*, red. A. Powałowski, Warszawa 2009.
- Niedziałkowska Z., *Gospodarka finansowa Nowej Warszawy za Stanisława Augusta. Ekonomia*, [w:] *Warszawa XVIII wieku*, Warszawa 1975, z. 3.
- Niedzielski J., *Zasadność zatrzymań. Środki przymusu. Praktyka stosowania*, „Rzeczpospolita” 1998, nr 187.

- Nowak C., *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Warszawa 2008.
- Opaliński B., Szustakiewicz P., *Policja. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2013.
- Pacak M., Zmerek K., *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Pałaszewski P., *Zatrzymanie penitencjarne jako zadanie Policji w postępowaniu karnym wykonawczym, Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego*, t. 26, pod red. L. Boguni, Wrocław 2010.
- Paprzycki L., *Komentarz aktualizowany do art. 1–424 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U.97.89.555)*, red. L. Paprzycki, J. Grajewski, S. Steinborn. LEX, art. 246, nb. 2.
- Pieprzny P., Ura E., *Formacje mundurowe w systemie administracji publicznej, [w:] Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2010.
- Pieprzny S., *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2011.
- Pierończyk P., *Policja. Orzecznictwo*, Sopot 2000.
- Pierzchała E., *Organizacja administracji bezpieczeństwa – wybrane zagadnienia, [w:] Bezpieczeństwo we współczesnej społeczności lokalnej*, red. A. Szcówka, J. Dzieńdziora, S. Musioł, Racibórz 2008.
- Pikulski S., Szczechowicz K., *Zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie w świetle praw i wolności obywatelskich*, Olsztyn 2004.
- Aparat bezpieczeństwa w Polsce. Kadra kierownicza, tom III, 1975–1990*, red. P. Piotrowski, Warszawa 2008.
- Popis J., *Krajowy system ratowniczo-gaśniczy, jako element systemu bezpieczeństwa powszechnego państwa, [w:] „Zeszyty studenckie”, zeszyt nr 4*, Bielsko-Biała 2010.
- Przemyski A., Róg M., *Przyszłość ustawy o Policji. Rozważania o możliwych kierunkach zmian w prawie policyjnym, [w:] Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, tom 1, pod red. A. Szymaniaka, W. Ciepeli, Poznań 2007.
- Pszczółkowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i zarządzania*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.
- Pulka Z., *Władztwo administracyjne jako szczególna postać władzy państwowej, „Prawo”, t. CCVI*, Wrocław 1992.
- Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2011.
- Rojtek R., *Organizacja i zadania straży gminnych (miejskich), [w:] Straże gminne (miejskie). Zasady ogólne działania. Poradnik*, Kraków–Tarnobrzeg 2010.

- Serafin S., Szmulik B., *Organy ochrony prawnej RP*, Warszawa 2007.
- Siemiątkowski Z., *Dziedzictwo służb specjalnych Federacji Rosyjskiej. Od ochrony carskiej do FSB*, „Studia Politologiczne”, vol. 43, Warszawa 2017.
- Skalik J., *Projektowanie organizacji instytucji*, Wrocław 1992.
- Skowron A., *Zaliczenie okresu zatrzymania na poczet orzeczonej kary w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia*, „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 5.
- Sławik K., *Zarys systemu prawa policyjnego*, Warszawa 2011.
- Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1998.
- Smardzewski W., *Z problematyki ujęcia na gorącym uczynku*, „Nowe Prawo” 1980, nr 3.
- Sprengel B., *Ustrój organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Włocławek 2004.
- Stachowska R., *Ustawa o transporcie drogowym. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Stec M., *Inspekcje, straże, służby mundurowe*, Warszawa 1998.
- Stefański R.A., *Kodeks postępowania karnego*, t II, Komentarz do art. 167–296, red. R.A. Stefański, S. Zabłocki, Warszawa 2019
- Stefański R., *Tymczasowe aresztowania i związane z nim środki przymusu w nowym kodeksie postępowania karnego, Nowa kodyfikacja karna. Kodeks postępowania karnego, „Krótkie komentarze”, Warszawa 1997, z. 6.*
- Stefański R.A., *Środki zapobiegawcze w nowym Kodeksie postępowania karnego*, Warszawa 1998.
- Stochmal A., *Państwowa Straż Pożarna w systemie bezpieczeństwa państwa. Studium Socjologiczne*, Wrocław 2016.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005.
- Sudoł R., *Usytuowanie Straży Granicznej w prawie polskim, [w:] Zadania administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego*, red. W.S. Kucharski, Lublin 2009.
- Szaflik J.R., *Dzieje ochotniczych straży pożarnych*, Warszawa 1985.
- Szpunar A., *Zadośćuczynienie szkodę majątkową*, Warszawa 1998.
- Szustakiewicz P., *Zagadnienie unifikacji przepisów regulujących stosunek służbowy funkcjonariuszy służb mundurowych, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, nr 21/2019*.
- Szymański A., *Geneza i zadania straży gminnych. Ujęcie historyczno-prawne, [w:] Straż gminna jako organ kontroli ruchu drogowego*, red. A. Mezglewski, Lublin 2014.
- Świdorski M., *Bezpieczeństwo wewnętrzne i jego uwarunkowania, [w:] Bezpieczeństwo państwa*, red. K.A. Wojtaszczyk, A. Majerska-Sosnowska, Warszawa 2009.

- Świniarski J., Łagoda K., *Współpraca policji prewencji ze strażami miejskimi*, [w:] *Straże Miejskie w systemie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny*, red. J. Liszewski, Szczytno 1996.
- Tarno J., *Policja jako organ administracji o kompetencjach szczególnych*, [w:] *Policja w strukturach administracji publicznej*, red. A. Babiński, P. Bogdalski, Szczytno 2005.
- Tęcza-Paciorek A.M., *Pojęcie osoby podejrzaney i jej uprawnienia*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 11.
- Tkacz A., *Zatrzymanie osoby przez Straż Graniczną*, Kętrzyn 1999.
- Trechsel S., *Warunki zatrzymania przez policję*, Pal. 1996, nr 11–12.
- Ura Ed., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006.
- Ura Ed., *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 1988.
- Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją*, Warszawa 1997.
- Waligórski M., *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998.
- Waltoś S., *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 1996.
- Warylewski J., *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2017.
- Wejner E., *Wojsko i politycy bez retuszu*, Toruń 2006.
- Wieczorek M., *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruń 2017;
- Wierzbowska M., Wiktorowska A., *Terenowe jednostki organizacyjne administracji specjalnej*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2001.
- Wiliński P., Karlik P., *Konstytucja RP, Komentarz do art. 1–86, t. 1*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, art. 41, nb. VII.1.
- Winiarski B., *Ustrój polityczny ziem polskich w XIX wieku*, Poznań 1923.
- Zalewski S., *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2005.
- Zdyb M., Stelmasiak J., Sikora K., *System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji*, Warszawa 2015.
- Zięba R., *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX w.*, D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Warszawa 1997.
- Żebrowski A., Żmigrodzki M., Babuła J., *Rola służb specjalnych*, red. nauk. A. Żebrowski, „Abrys”, Kraków 1999.

Orzecznictwo

- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 16 marca 2023 roku, sygn. akt II Aka 229/22.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2022 r., XII Ko 119/21.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 17 maja 2022 r., sygn. akt XVIII Ko 16/22.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 10 marca 2022 r., sygn. akt XVIII Ko 157/21.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 14 czerwca 2018 r., sygn. akt XII Ko 26/18.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 27 grudnia 2018 r., sygn. akt XVIII Ko 61/18
- Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 27 grudnia 2018 r., sygn. akt XVIII Ko 61/18.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2018 r., sygn. akt XVIII Ko 28/18.
- Wyrok Sądu Rejonowego w Kamieniu Pomorskim z dnia 26 lipca 2017 r., sygn. akt II K 31/17.
- Wyrok Sądu Rejonowego w Koninie z dnia 18 grudnia 2015 r., sygn. akt II K 319/13.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2020 r., OTK ZU A/2021, poz. 4.
- Postanowienie z dnia 25 listopada 2021 r., wydane w sprawie o sygn. akt II k.p. 3299/20.
- Zdanie odrębne STK T. Liszcz do wyroku z 11 października 2012 r., SK 18/10.
- Uchwała RIO w Kielcach z dnia 15 kwietnia 2013 r., 42/13, LEX nr 1319160.
- Wyrok SN z dnia 28 listopada 2006 r., III KK 152/06, OSNKW 2007, nr 2, poz. 15, z aprobowaną glosą S. Hoca, WPP 2007, nr 3.
- Uzasadnienie uchwały Zgromadzenia Ogólnego SN z 7.06.1958 r., Prez. 729/58, OSN 1958/IV, poz. 34.
- Postanowienie SN z 27.01.1973 r., III KZ 187/72, LEX nr 18581.
- Postanowienie SN z 29.04.1991 r., V KRN 475/90, OSNKW 1991/10–12, poz. 52, z glosą J. Waszczyńskiego, OSP 1992/11–12, poz. 250.
- Postanowienie SN z 28.04.1992 r., WZ 55/92, OSNKW 1992/11–12.
- Uzasadnienie uchwały SN z 28.10.1993 r., I KZP 21/93, OSNKW 1993/11–12, poz. 67.

- Uchwała SN z dnia 19.02.1997 r., sygn. akt I KZP 37/96, OSNKW 1997, nr 3–4, poz. 21.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15.09.1999 r., I KZP 27/99, OSNKW 11–12/1999, poz. 72.
- Uchwała SN z 23.05.2006 r., I KZP 5/06.
- Uchwała SN z 15.09.1999 r., I KZP 27/99, OSNKW 1999/11–12, poz. 72.
- Wyrok SN z 30.01.2004 r., I CK 131/03, OSNC 2005/2, poz. 40.
- Wyrok SN z 27.02.2004 r., V CK 282/03, LEX nr 183777.
- Wyrok TK z 6.12.2004 r., SK 29/04, OTK-A 2004/11, poz. 114.
- Uchwała SN z 23.05.2006 r., I KZP 5/06, OSNKW 2006/6, poz. 55.
- Uzasadnienie uchwały SN z 23.05.2006 r., I KZP 5/06, OSNKW 2006/6, poz. 55.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 24.05.2006 r., II KK 337/05, OSNwSK1/2006, poz. 1098.
- Wyrok SN z 14.02.2008 r., II CSK 536/07, LEX nr 461725, z glosą K. Ludwiczowskiej, OSP 2010/5, poz. 47.
- Wyrok SA w Katowicach z 25.03.2010 r., II AKa 33/10, Orzecznictwo SA w Katowicach 2/2010, poz. 19.
- Wyrok SA w Katowicach z 30.09.2010 r., II AKa 162/10, LEX nr 686852.
- Wyrok SA w Katowicach z 10.11.2010 r., II AKa 323/10, LEX nr 1271859.
- Uzasadnienie postanowienia SN z 18.02.2011 r., II KK 289/10, OSNKW 2011/4.
- Wyrok SA we Wrocławiu z 6.06.2012 r., II AKa 144/12, LEX nr 1213770.
- Postanowienie SN z 13.06.2012 r., V KK 6/12.
- Wyrok SA w Białymstoku z 25.09.2012 r., II AKa 156/12, KZS 2012/11, poz. 93.
- Wyrok SA w Warszawie z 3.06.2013 r., II AKa 149/13, LEX nr 1331123.
- Wyrok SN z 4.02.2014 r., V KK 250/13, LEX nr 1441203.
- Wyrok SA we Wrocławiu z 19.08.2015 r., II AKa 182/15, LEX nr 1843389.
- Wyrok SA w Gdańsku z 25.08.2015 r., II AKa 251/15, LEX nr 1923903.
- Wyrok NSA z 17 VI 2010 r., sygn. akt OSK 3/10.
- Wyrok NSA z 25 XI 2008 r., sygn. akt I OSK 1773/07.
- Wyrok NSA z 25 XI 2008 r., sygn. akt I OSK 1710/07.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 2 XII 2010 r., sygn. akt II SA/Go 763/10, CBOSA.

Internet

Czasy przelomu. Narodziny Urzędu Ochrony Państwa, strona internetowa Związku Byłych Funkcjonariuszy Służb Ochrony Państwa, 11 stycznia 2010 r.,

- <https://www.zbfsop.pl/archiwum/index.php/archiwum/427-czasy-prze-omu-narodziny-urzedu-ochrony-pastwa.html>, data dostępu 20.03.2020.
- Królestwo Polskie*, http://historia-strazy-miejskich.eprace.edu.pl/1135,Krolestwo_Polskie.html, data dostępu 30.03.2010.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onoz/1948>, data dostępu 12.05.2023.
- Starzewski Ł., *Policjanci bez „dyscyplinarek” za nielegalnie zatrzymanie związkowców. RPO: policja chroni funkcjonariuszy. KGP: sprawa zakończona*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/policjanci-bez-dyscyplinarek-zanielegalnie-zatrzymanie-zwiazkowcow-rpo-policja-chroni>, data dostępu 27.05.2023.
- Starzewski Ł., *Protesty społeczne w dniu wyroku TK ws. Aborcji. Policja podsumowała swe działania*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-protesty-w-dniu-wyroku-ws-aborcji-podsumowanie-ksp>, data dostępu 25.05.2023.
- Zatrzymanie*, internetowy Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/zatrzymanie.html>, data dostępu 1.04.2023.
- PAP, *Inspekcja transportu drogowego będzie formacją mundurową, ale bez radarów*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/inspekcja-transportu-drogowego-bedzie-formacja-mundurowa-ale-bez,72658.html>, data dostępu 20.03.2020.
- K. Sobczak, *Wyrok w sprawie aborcji opublikowany i wchodzi w życie*, <https://www.prawo.pl/prawo/wyrok-tk-ws-aborcji-jest-uzasadnienie-bedzie-publicacja,506088.html>, data dostępu 25.05.2023.
- W Polsce odrodzonej*, https://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/w_polsce_odrodzonej, data dostępu .
- O Uczelni*, Akademia Policji w Szczytnie, <https://akademiapolicji.edu.pl/uczelnia/o-szkole>, data dostępu 09.12.2023.
- Rekrutacja na studia*, Akademia Policji w Szczytnie, <https://akademiapolicji.edu.pl/studia-w-wspol>, data dostępu 09.12.2023.
- Audyt obywatelski, kanał YouTube, <https://www.youtube.com/@audyto-obywatelski/videos>, data dostępu 26.05.2023.
- Audyt obywatelski, *Policja zatrzyma mnie bez podstawy, a prezes PGE łamiący na ich oczach prawo, jest bezkarny? #125*, <https://www.youtube.com/watch?v=aae27G3JqEE>, data dostępu 26.05.2023.
- Pietraszewski M., *Więcej wypadków z winy kierowców SOP w 2018 niż kierowców BOR rok wcześniej*, <https://wiadomosci.radiozet.pl/Polska/Kierow>

wcy-SOP-spowodowali-wiecej-wypadkow-i-kolizji-niz-kierowcy-BOR-
-rok-wczesniej, data dostępu 20.03.2020.

Inne

Pismo Marcina Wiącka Rzecznika Praw Obywatelskich do Komendanta
Głównego Policji, Nr II.519.47.2023.AN.

Przygotowanie wybranych podmiotów do realizacji zadań na rzecz zapew-
nienia porządku publicznego z wykorzystaniem środków przymusu
bezpośredniego, Informacja o wynikach Kontroli, NIK, Warszawa 2023.

Spis tabel

Tabela 1. Statystyka pożarów w latach 1919–1938 16

Spis rysunków

Rysunek 1. Organizacja MO w 1975 roku 53
Rysunek 2. Komenda Główna Policji 72
Rysunek 3. Zadania Policji wg R. Szałowskiego 77
Rysunek 4. Zadania Policji wg S. Pieprzny 79
Rysunek 5. Protokół zatrzymania 99

Spis wykresów

Wykres 1. Stan kadrowy organów bezpieczeństwa w latach 1944–1953 20

Publikacja, jako jedna z nielicznych w polskim dyskursie naukowym zawiera w sposób w miarę usystematyzowany procedurę zatrzymania prewencyjnego dokonywanego przez Policję a także inne służby w Polsce. Powstała ona na kanwie zatrzymań prewencyjnych, jakich dokonywała policja w trakcie ogłoszonego stanu epidemii, protestów kobiet przeciwko orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego w sprawie aborcji, czy spontanicznych zgromadzeń organizowanych przez przeciwników rządzącej władzy. Autor przedstawił w niej materialne jak i procesowe aspekty zatrzymania prewencyjnego, posiłkując się przykładami z życia z jaki codziennie w swoje pracy prawnika się spotykał.

Tomasz Hoffmann – prof. Pomorskiej Szkoły Wyższej w Starogardzie Gdańskim. Prawnik, administratywista, politolog. Absolwent Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Uniwersytetu Szczecińskiego, Uniwersytetu Wrocławskiego a także licznych studiów podyplomowych polskich i zagranicznych. Absolwent programu MBA organizowanego przez Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu we współpracy z Uniwersytetem im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Specjalizuje się w problematyce prawa służb mundurowych, prawa administracyjnego, wewnętrznych aktów administracyjnych a także prawa dotacyjnego.

twojestudia.pl



ISBN 978-83-965575-1-3



9 788396 557513 >