

Wstęp

W języku polskim terminem „policja” określa się „organ państwowy, zorganizowany w sposób wojskowy, powołany do ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego”¹. Potoczne rozumienie pojęcia „policja” nie odbiega od pojmowania go w języku prawniczym. W tym ostatnim jest to „umundurowana i uzbrojona formacja służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego”². W obu przywołanych definicjach dostrzegalne jest nawiązanie do treści art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji³.

Zarówno w języku potocznym jak i w języku prawniczym Policję definiuje się uwzględniając sposób jej organizacji oraz powierzone jej zadania. Jest to bowiem formacja zmilitaryzowana, podobna do wojska, powołana do realizacji specjalnych zadań związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa. Specyfika tych zadań determinuje sposób zorganizowania Policji.

Współczesne rozumienie terminu „policja” odbiega od wcześniejszego jego ujęcia. Jeszcze sto lat temu pojęcie to miało charakter znacznie szerszy. Obejmowało ono bowiem całość zadań administracji w zakresie nadzoru nad różnymi dziedzinami ludzkiej działalności. Zadania te były związane z możliwością podejmowania rozstrzygnięć władczych wobec nadzorowanych podmiotów. Często miały one charakter kar, współcześnie określanych mianem kar administracyjnych. Stąd mówiono o „policji sanitarnej”, „policji pracy” czy też „policji weterynaryjnej”. Z biegiem lat, wraz ze społeczno-gospodarczym rozwojem państw doszło do swoistej specjalizacji w obrębie administracji publicznej. Część dawnych zadań Policji przejęły służby, inspekcje, straże lub inne organy administracji publicznej. Natomiast zadania dotyczące *stricto* ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego powierzono zmilitaryzowanej formacji, która zachowała dawną nazwę „policja”.

¹ Zob. *Uniwersalny Słownik Języka Polskiego*, t. III, red. S. Dubisz, Warszawa 2008, s. 314.

² Zob. A. Pakuła [w:] *Encyklopedia Prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2004, s. 540.

³ Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.

Choć współcześnie ujęcie i definicja Policji nie budzą w zasadzie wątpliwości, to jednak warto poddać analizie, co w tej – niegdyś szeroko pojmowanej – służbie mundurowej pozostało z dawnego jej ujęcia. Wiąże się z tym pytanie, na ile formacja ta zachowała cechy i realizuje zadania organu administracji publicznej. Wyjaśnienie tego zagadnienia stanowi podstawowy cel niniejszej publikacji. Co do zasady, nie zostaną w niej więc podjęta problematyka działań Policji nakierowanych na zwalczanie przestępczości (poza tymi, które mieszczą się w ujęciu Policji jako organu administracji publicznej). Działania te, nazywane w piśmiennictwie prawem policyjnym⁴ dotyczą innych kwestii⁵. Priorytetem jest natomiast przedstawienie organizacji i funkcjonowania Policji, jako organu administracji. Wydaje się bowiem, że pomimo specyfiki związanej z organizacją i zdaniem opisywanej formacji nadal posiada ona wiele cech charakterystycznych dla organów administracji publicznej.

Strukturę pracy tworzy pięć rozdziałów. W rozdziale pierwszym dokonano omówienia usytuowania Policji w systemie organów administracji publicznej. Rozdział ten stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, czym jest Policja z punktu widzenia prawa administracyjnego. Umiejscowienie tej formacji pośród innych organów administracji zostało dokonane na podstawie analizy zakresu przypisanych jej funkcji i kompetencji.

Rozdział drugi stanowi kontynuację rozważań dotyczących umiejscowienia Policji w systemie organów administracji publicznej. Zagadnienie to zostało w nim omówione na tle struktury organizacyjnej Policji, w szczególności umiejscowienia jej pośród centralnych i terenowych organów administracji publicznej.

Kwestia funkcjonowania Policji jako organu administracji publicznej przy różnego rodzaju działaniach administracyjnych związanych m.in. z wydawaniem pozwoleń na broń, koncesji lub zezwoleń, została przedstawiona w rozdziale trzecim. Zagadnienie to stanowi istotne ogniwo łączące Policję we współczesnym jej rozumieniu z dawnym, szerokim jej ujęciem.

Problematyka działania Policji, jako organu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego została omówiona w rozdziale czwartym. Rozdział ten jest odmienny od pozostałych części pracy. Nawiązuje on bowiem do licznych zadań i kompetencji policji w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, wkraczając w pewnym zakresie w dziedzinę prawa policyjnego. Wynika to z faktu, że Policja, jako formacja służąca ochronie bezpieczeństwa ludzi oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego, funkcjo-

⁴ Por. K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Warszawa 2011, passim.

⁵ Por. uwagi na ten temat w rozdziale I, podrozdział 1.1. – *Geneza Policji*.

nuje w strukturze aparatu administracyjnego, którego wszak zadaniem jest odpowiedzialność za poszanowanie tych dóbr⁶. W tym ujęciu Policja stanowi instrument współczesnej administracji nakierowany na realizację funkcji bezpieczeństwa i porządku.

W stosunku do swoich funkcjonariuszy pełniących służbę w jej strukturach, Policja działa na podstawie przepisów prawa administracyjnego. Stosunek służbowy łączący policjanta z organem policji jest stosunkiem administracyjno-prawnym. Dlatego też ta problematyka została obszernie przedstawiona w ostatnim, piątym rozdziale.

Z uwagi na poruszaną problematykę, niniejsza monografia kierowana jest do szerokiego grona odbiorców. Z powodzeniem trafi w ręce prawników, administratywistów oraz przedstawicieli innych dyscyplin naukowych, m.in. bezpieczeństwa wewnętrznego. Będzie stanowić również źródło naukowe i pomoc dydaktyczną w przygotowaniu do egzaminów i zaliczeń dla studentów prawa, administracji oraz nauk pokrewnych, którzy w ramach swoich specjalizacji chcą pogłębić wiedzę na temat funkcjonowania Policji. Mamy nadzieję, że wzbudzi również zainteresowanie u osób zatrudnionych w administracji rządowej, zwłaszcza w sektorze bezpieczeństwa. Nadto publikacja ta powinna być przydatnym narzędziem dla praktyków, ponieważ opisano w niej – z powołaniem na bogate orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego, jak również aktualną literaturę przedmiotu, których szczegółowy wykaz został ujęty w znajdującej się na końcu bibliografii – funkcjonowanie szeregu instytucji prawnych, z którymi podmioty te mają lub mogą mieć do czynienia.

⁶ Ta funkcja administracji aktualizuje się w kilku płaszczyznach. Pierwszą płaszczyznę tworzy Rada Ministrów *in corpore*, której ustawodawca konstytucyjny przypisał funkcję ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa (art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8 Konstytucji RP). W drugiej płaszczyźnie funkcję tę wykonuje Prezes Rady Ministrów, któremu zarówno Konstytucja jak i ustawodawstwo zwykle wyznacza z tego tytułu szereg istotnych kompetencji. Trzecią płaszczyznę, w której aktualizuje się, przypisana administracji publicznej, funkcja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku, tworzy Minister Obrony Narodowej, będący naczelnym organem administracji rządowej właściwym w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa. Szerzej na temat zadań i kompetencji Rady Ministrów oraz jej podmiotów w dziedzinie obronności państwa, bezpieczeństwa i porządku publicznego, zob. B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 196–221.