

POLICJA ADMINISTRACYJNA W SENSIE PRZEDMIOTOWYM I PODMIOTOWYM A PROBLEM OCHRONY BEZPIECZEŃSTWA OBYWATELI

Marcin KAMIŃSKI

Przedmiotem niniejszego artykułu jest zagadnienie zależności między podmiotowym i przedmiotowym zakresem pojęcia policji administracyjnej a problemem zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa. Szczegółowej analizie poddano rolę i znaczenie Policji jako wyspecjalizowanej służby państwowej powołanej do ochrony życia, zdrowia oraz mienia obywateli. Zestawiając zadania oraz kompetencje funkcjonariuszy Policji z zakresem działania innych służb, inspekcji i straży, sformułowano wnioski co do sposobów usuwania kolizji kompetencyjnych w razie zagrożenia bezpieczeństwa jednostek.

W teorii prawa administracyjnego dokonuje się podziału sfer działania administracji publicznej z punktu widzenia specyfiki form, zakresu i treści reglamentacji życia społecznego¹. Zazwyczaj wyróżnia się sferę działalności reglamentacyjnej administracji, sferę administracji świadczącej oraz tzw. policję administracyjną. Ta ostatnia sfera obejmuje wszelkie działania administracji polegające na ochronie bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego, w szczególności w zakresie ochrony życia, zdrowia i mienia podmiotów prywatnych. Przedmiot administracyjnoprawnej ochrony w ramach tej sfery jest dwoisty w tym sensie, że zdania administracji nastawione są na ochronę zarówno dóbr indywidualnych (życia, zdrowia, mienia poszczególnych obywateli), jak pewnych stanów realizujących szeroko pojęty interes publiczny (bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego). W literaturze policja administracyjna utożsamiana jest z całością reglamentacyjnej funkcji administracji albo traktowana jest jako jej wyróżniona część, albo też przyjmuje się, iż jest osobną funkcją administracyjną państwa. Wydaje się, że najbardziej uprawione jest doktrynalne

¹ Na temat pojęcia ingerencji administracji – por. J. Boć, Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji, Acta Universitatis Wratislaviensis No 827, Prawo CXXXVIII, Wrocław 1985, s. 13 i n.

i pozytywnoprawne wyodrębnienie funkcji reglamentacyjnej i porządkowej (policyjnej) administracji z uwagi na różny przedmiot i cele obydwu sfer inferencyjnej działalności administracji². Należy przyjąć, że podstawowymi celami działalności policyjnej administracji są z jednej strony ochrona bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego, rozumianych jako istotne wartości społeczne, mające normatywne zakotwiczenie na poziomie konstytucyjnym i ustawowym, z drugiej zaś strony ochrona indywidualnych dóbr prawnych nieodłącznie związanych z każdym obywatelem (lub innymi podmiotami prawa prywatnego), takich jak życie, zdrowie, mienie. Tak pojmowana sfera zadań i kompetencji administracji publicznej nie wyczerpuje jednak całości zakresu znaczeniowego pojęcia „policja administracyjna”. Może być natomiast uznana jako jego aspekt (sens) przedmiotowy, czyli opisowa charakterystyka pewnej sfery interwencyjnej działalności administracji. Oprócz jednak tego aspektu pojęcie to posiada także swój wymiar podmiotowy. W sensie podmiotowym policja administracyjna to ogół wyspecjalizowanych służb lub organów, których celem jest realizacja określonych funkcji policyjnych w sensie administracyjnoprawnym. Funkcje mają przede wszystkim charakter ochronny w stosunku do różnych dóbr prawnych, niejednokrotnie jednak można przypisać im również walor kontrolny i nadzorczy³.

Na ogół tzw. policję administracyjną realizują służby, inspekcje i straże⁴. Nie stanowią one jednolitej kategorii organizacyjnej i kompetencyjnej. W związku z tym wyróżnia się policje o kompetencjach ogólnych i szczególnych⁵. Policje administracyjne działają zasadniczo w dwóch formach organizacyjnych⁶.

Po pierwsze można wyróżnić grupę wyspecjalizowanych służb państwowych, które jako umundurowane i uzbrojone formacje realizują określone zadania administracji publicznej. Do tej grupy służb należą przede wszystkim:

- 1) Policja (działająca na podstawie ustawy z 6 IV 1990 roku o Policji⁷, dalej jako UoP);
- 2) Straż Graniczna (działająca na podstawie ustawy z 12 X 1990 roku o Straży Granicznej⁸);
- 3) Państwowa Straż Łowiecka (działająca na podstawie ustawy z 13 X 1995 roku – Prawo łowieckie⁹);
- 4) Państwowa Straż Rybacka (działająca na podstawie ustawy z 18 IV 1985 roku o rybactwie śródlądowym¹⁰);

² J. Boć, Sfery ingerencji administracji (w:) Prawo administracyjne, pod red. J. Bocia, Wrocław 2000, s. 336-341.

³ Zob. W. Bednarek, J. Dobkowski, Z. Kopacz, Policja administracyjna w systemie administracji publicznej (wybrane zagadnienia) (w:) Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka, red. I. Skrzydło-Niżnik, Kraków 2001, s. 26.

⁴ Takie określenie normatywne występuje np. w art. 2 ustawy z dnia 5 VI 1998 roku o administracji rządowej w województwie (t.j. Dz. U. z 2001, nr 80, poz. 872 ze zm.).

⁵ Por. Z. Leoński, Istota i rodzaje policji administracyjnej (zagadnienia wybrane) (w:) Administracja u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji 45-lecia pracy naukowej, Przemysł 2000, s. 343 i n.

⁶ W. Bednarek, J. Dobkowski, Z. Kopacz, Policja administracyjna..., op. cit., s. 29.

⁷ Dz. U. z 2002 r., nr 7, poz. 58 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2005 r., nr 234, poz. 1997 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2005 r., nr 127, poz. 1066 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 1999 r., nr 66, poz. 750 ze zm.

- 5) Straż Parku Narodowego (działająca na podstawie ustawy z 16 IV 2004 roku o ochronie przyrody¹¹);
- 6) Inspekcja Transportu Drogowego (działająca na podstawie ustawy z 6 IX 2001 roku o transporcie drogowym¹²).

Po drugie można wydzielić całą grupę organów administracji publicznej, które pełnią wyznaczone funkcje policyjne z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w wymiarze ogólnym i jednostkowym. Ta kategoria organizacyjna organów administracyjnych obejmuje inspekcje, służby i straże nie będące korpusami umundurowanymi i uzbrojonymi. Jako przykłady tego typu organów można wskazać:

- 1) Państwową Inspekcję Farmaceutyczną (ustawa z dnia 6 IX 2001 roku – Prawo farmaceutyczne¹³);
- 2) Państwową Inspekcję Sanitarną (ustawa z dnia 14 III 1985 roku o Państwowej Inspekcji Sanitarnej¹⁴);
- 3) Inspekcję Weterynaryjną (ustawa z dnia 29 I 2004 roku o Inspekcji Weterynaryjnej¹⁵);
- 4) organy państwowej służby geologicznej (ustawa z dnia 4 II 1994 roku – Prawo geologiczne i górnicze¹⁶);
- 5) Służba Geodezyjna i Kartograficzna (ustawa z 17 V 1989 roku – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁷).

Ustawodawca rezerwuje dla pierwszej grupy podmiotów sprawujących policję administracyjną prawo do korzystania ze szczególnych władczych form zapewniania ładu i bezpieczeństwa wewnętrznego oraz ochrony praw i wolności osobistych podmiotów prywatnych. Oprócz decyzji administracyjnych, działań bezpośrednio zobowiązujących i czynności faktycznych¹⁸, funkcjonariusze omawianych służb mają prawo, w sytuacjach prawnie wyznaczonych i przy zachowaniu szeregu warunków, do użycia różnych form przymusu bezpośredniego, nie wyłączając broni palnej.

Jeżeli chodzi o drugą grupę podmiotów, to można przyjąć, iż są one podmiotami stosunków administracyjnoprawnych typu nadzorczego powstających na podstawie norm prawa materialnego między organami administracji publicznej a podmiotami prywatnymi¹⁹. W porównaniu ze służbami typu zmilitaryzowanego grupa ta dysponuje mniej intensywnymi formami ingerencji prawnej w sferę praw i wolności obywatelskich. W szczególności inspekcje, służby i straże tego rodzaju nie mają zasadniczo kompetencji do bezpośredniego korzystania z form przymusu bezpośredniego w ramach wykonywania zadań nadzorczych. Mogą natomiast stosować tego rodzaju środki (poza najbardziej intensywnymi) dopiero na etapie postępowania egzekucyjnego²⁰.

¹¹Dz. U. z 2004 r., nr 92, poz. 880 ze zm.

¹²Dz. U. z 2004 r., nr 204, poz. 2088 ze zm.

¹³Dz. U. z 2004 r., nr 53, poz. 533 ze zm.

¹⁴Dz. U. z 1998 r., nr 90, poz. 575 ze zm.

¹⁵Dz. U. z 2004 r., nr 33, poz. 287 ze zm.

¹⁶Dz. U. z 2005 r., nr 228, poz. 1947 ze zm.

¹⁷Dz. U. z 2005 r., nr 240, poz. 2027 ze zm.

¹⁸Zob. Z. Zaborowski, *Prawne formy zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977, s. 78 i n. (cyt. za W. Bednarek, J. Dobkowski, Z. Kopacz, op. cit., s. 29).

¹⁹Zob. szersze omówienie: M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1995, s. 26 i n., 56 i n., 81 i n.

²⁰W. Bednarek, J. Dobkowski, Z. Kopacz, *Policja administracyjna...*, op. cit., s. 30.

Należy podkreślić, że z punktu widzenia ochrony bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa obywateli w wymiarze jednostkowym, najszerszy zakres zadań i kompetencji został powiązany z pierwszą grupą policji administracyjnych. Nie ulega przy tym wątpliwości, że zasadniczą służbą odpowiedzialną za zapewnienie bezpieczeństwa ludzi oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego jest Policja.

Ustawa o Policji stanowi w art. 1 ust. 2 pkt.1, iż do podstawowych zadań Policji ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra. Funkcjonariusze Policji podejmują na podstawie ustawy o Policji szereg działań o charakterze prewencyjnym, operacyjno-rozpoznawczym oraz represyjnym. Nie podejmując rozważań na temat dochodzeniowo-śledczych oraz procesowych uprawnień Policji, należy zwrócić uwagę na jej kompetencje administracyjno-porządkowe, gdyż w tym właśnie zakresie funkcjonariusze Policji jako przedstawiciele administracji reglamentacyjno-porządkowej (policji administracyjnej) podejmują czynności mające na celu ochronę bezpieczeństwa obywateli. Czynności te są wykonywane za pomocą prawnych form działania administracji publicznej²¹, które mają charakter prawny lub faktyczny²². Najbardziej typową formą prawną realizacji zadań reglamentacyjnych Policji w zakresie bezpieczeństwa obywateli jest decyzja administracyjna. Tytułem przykładu można wskazać na kompetencje komendanta wojewódzkiego Policji w zakresie wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach związanych z ochroną życia, zdrowia lub mienia²³. Kolejną prawną formą realizacji zadań są określone działania faktyczne prawnie uregulowane²⁴. Policja za pomocą tego typu czynności osiąga pewne efekty oraz pożądane stany w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i spokoju publicznego oraz ochrony dóbr prawnych indywidualnych obywateli. Najbardziej doniosłymi przykładami tego rodzaju działań są zatrzymania prewencyjne oraz administracyjne. Ten pierwszy rodzaj zatrzymania polega na zastosowaniu środka przymusu w celu przeciwdziałania ewentualnemu zagrożeniu dla bezpieczeństwa, porządku lub spokoju publicznego²⁵. Z kolei drugi rodzaj zatrzymania ma na celu eliminację skonkretyzowanego zagrożenia stwarzanego przez osobę nietrzeźwą dla otoczenia i dla samej siebie²⁶. Innym rodzajem instrumentów prawnych służących zagwarantowaniu bezpieczeństwa obywateli (szczególnie w ruchu drogowym) są tzw. działania

²¹ Na temat prawnych form działania administracji – zob. np. J. Starościak, Prawne formy i metody działania administracji (w:) System prawa administracyjnego, administracyjnego, administracyjnego. III, Wroclaw-Warszawa-Gdańsk-Kraków 1978, s. 39 i n.

²² Na temat tego podziału – zob. np. M. Zimmermann, Formy działania administracji (w:) Polskie prawo administracyjne, pod red. M. Jaroszyńskiego, Warszawa 1956, s. 320 i n.

²³ Zob. np. art. 30 ustawy z dnia 22 VIII 1997 roku o ochronie osób i mienia (Dz. U. z 2005 roku, nr 145, poz. 1221 ze zm.) – kompetencja do wydawania licencji dla pracowników ochrony osób i mienia; art. 9 ustawy z dnia 21 V 1999 roku o broni i amunicji (Dz. U. z 2004 roku, nr 52, poz. 525 ze zm.) – kompetencja do wydawania pozwoleń na broń palną i amunicję.

²⁴ Zob. np. K. Ziemiński, Formy prawne realizacji materialnego prawa administracyjnego (w:) Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki, pod red. Z. Leońskiego, Poznań 1998, s. 65 i n.

²⁵ Zatrzymanie to następuje na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 3 UoP („zatrzymanie osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia”).

²⁶ Zatrzymanie to następuje na podstawie art. 40 ustawy z dnia 26 X 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2002 r., nr 147, poz. 1231 ze zm.).

bezpośrednio zobowiązujące²⁷. Przykładami działań tego typu są przede wszystkim znaki i sygnały drogowe²⁸ oraz polecenia i sygnały dawane przez funkcjonariuszy Policji²⁹.

Mając na uwadze powyższą różnorodność w zakresie podmiotowego i przedmiotowego zakresu policji administracyjnej, należy zastanowić się nad problemem spójności oraz komplementarności w rozdziale zadań i kompetencji w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa obywateli. Przede wszystkim konieczne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o pozycję i znaczenie Policji wśród innych służb, inspekcji i straży w zakresie realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem obywateli.

Odnosząc się do powyższych kwestii, można stwierdzić, iż ustawodawca przypisał Policji rolę koordynatora i głównego organizatora całego administracyjnoprawnego systemu ochrony bezpieczeństwa obywateli. Wniosek taki wynika m.in. z zakresu i treści kompetencji organów Policji w dziedzinie nadzoru i kontroli nad innymi umundurowanymi formacjami powołanym do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz do ochrony innych wartości i dóbr publicznych. Przykładowo nadzór nad działalnością straży gminnych w zakresie fachowym sprawuje Komendant Główny Policji poprzez właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji³⁰. Z kolei kontrolę Policji nad niektórymi działaniami Straży Parku (np. narodowego) przewiduje ustawa o ochronie przyrody oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie wykonawcze³¹. Policja posiada także pewne uprawnienia koordynacyjne w zakresie organizacji i wykonywania zadań ochronnych przez niektóre służby, inspekcje i straże. Przewidziane w niektórych ustawach i rozporządzeniach formy współdziałania różnych formacji z Policją pozwalają na stwierdzenie, iż to właśnie Policji przypadła rola głównego koordynatora realizacji zadań w sferze ochrony bezpieczeństwa publicznego i indywidualnego³². Należy przy tym zauważyć, że z uwagi na przedmiotowe pokrywanie się szczegółowych zadań niektórych służb z ogólnie ujętym zadaniem Policji w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego oraz obywateli, w praktyce może dochodzić do sporów kompetencyjnych oraz zakłóceń w efektywnej i sprawnej

²⁷ Na temat tej formy działania – zob. np. J. Filipek, Przepisy i działania bezpośrednio zobowiązujące w ruchu drogowym, *Krakowskie Studia Prawnicze*, Rok IV, 1971, s. 11 i n.

²⁸ Por. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 VII 2002 roku w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. z 2002 r., nr 170, poz. 1393).

²⁹ Por. szerzej art. 6 i 129 ustawy z dnia 20 VI 1997 roku – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 roku, nr 108, poz. 908 ze zm.) oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 XII 2002 roku w sprawie kontroli ruchu drogowego (Dz. U. z 2002 roku, nr 14, poz. 144 ze zm.) i Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 IX 2003 roku w sprawie kierowania ruchem drogowym (Dz. U. z 2003 roku, nr 182, poz. 1784 ze zm.).

³⁰ Por. np. art. 9 ustawy z dnia 29 VIII 1997 roku o strażach gminnych (Dz. U. z 1997 roku, nr 123, poz. 779 ze zm.) oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 12 VIII 2004 roku w sprawie zakresu i sposobu współpracy Policji ze strażami gminnymi (miejskimi) oraz zakresu sprawowania przez Komendanta Głównego Policji nadzoru nad działalnością straży (Dz. U. z 2004 roku, nr 187, poz. 1943).

³¹ Por. art. 108 ustawy o ochronie przyrody (zob. przypis nr 11) oraz Rozporządzenie Ministra Środowiska z 20 XII 2004 roku w sprawie zakresu i trybu współpracy Straży Parku z Policją oraz zakresu działań Straży Parku podlegających kontroli Policji i sposobu sprawowania tej kontroli (Dz. U. z 2005 roku, nr 5, poz. 33).

³² Zob. np. art. 47 ustawy o ochronie osób i mienia (zob. przypis nr 23) oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 XII 1998 roku w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych z Policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej i strażami gminnymi (miejskimi) (Dz. U. z 1998 roku, nr 161, poz. 1108).

realizacji zadań w tym zakresie³³. Wydaje się, że w sytuacjach pozytywnego nakładania się działań policyjnych z działaniami innych służb, pierwszeństwo działania powinno przypaść tym ostatnim jako specjalistycznym formacjom powołanym do załatwiania bardziej szczegółowych zadań. Policja, zgodnie z przypisaną jej rolą nadzorcy, koordynatora i organizatora bardziej ogólnych i o szerszym zasięgu tematycznym oraz terytorialnym zadań, winna powstrzymać się od interwencji tam, gdzie nie jest to konieczne, a jednocześnie, tam gdzie z uwagi na rozmiar problemu, specjalistyczne służby są w stanie podołać swoim obowiązkom. Jeśli chodzi o spory o charakterze negatywnym, to znaczy brak działań ze strony policji administracyjnych specjalistycznych, bardziej uzasadnione wydaje się przyjęcie, iż Policja jako formacja odpowiedzialna za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku w wymiarze ogólnym i jednostkowym, nie powinna oczekiwać na ewentualne rozstrzygnięcie takiego sporu w drodze wewnątrzadministracyjnej, lecz winna od razu przystąpić do usuwania stanu zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego lub indywidualnego.

Takie stanowisko zdaje się właściwie korespondować z rolą Policji jako ogólnej formacji o charakterze ochronno-porządkowym. Dla bezpieczeństwa obywateli takie rozwiązanie jest też najbardziej korzystne. Pozwala bowiem na wysuwanie wobec funkcjonariuszy Policji uzasadnionych żądań udzielenia pomocy w razie braku działań lub skuteczności w podjętych działaniach funkcjonariuszy innych służb, inspekcji i straży w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa dla życia, zdrowia, mienia lub innych dóbr prawnie chronionych. Jeśli więc przykładowo strażnicy gminni lub funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej nie podejmują czynności, do których zostali ustawowo powołani, a których wykonanie warunkuje odwrócenie niebezpieczeństwa od obywatela, to funkcjonariusze Policji mają obowiązek podjęcia czynności w celu zapewnienia bezpieczeństwa dla życia, zdrowia lub mienia zagrożonego obywatela.

Wydaje się, iż powyższa konkluzja pozwala na pozytywną ocenę istniejącego rozdziału zadań i kompetencji w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa obywateli pomiędzy różnymi służbami i strażami będącymi częścią podmiotowej struktury policji administracyjnej. Pozytywnie należy też ocenić przyznanie Policji roli głównej formacji odpowiedzialnej w systemie administracji publicznej za bezpieczeństwo obywateli w wymiarze jednostkowym i ogólnym. Z uwagi na techniczne, organizacyjne, materialne i intelektualne zaplecze tej formacji, rozwiązanie to nie budzi wątpliwości.

³³ Por. W. Bednarek, J. Dobkowski, Z. Kopacz, *Policja administracyjna...*, op. cit., s. 28-29.